Ferge Zsuzsa

MAGYAR TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

1990–2015

OSIRIS

A MAI MAGYARORSZÁG
Sorozatszerkesztő GYURGYÁK JÁNOS

A SOROZAT MEGJELENT KÖTETEI

Tóth Csaba – Török Gábor ■ Négy választás Magyarországon

Valuch Tibor ■ A jelenkori magyar társadalom

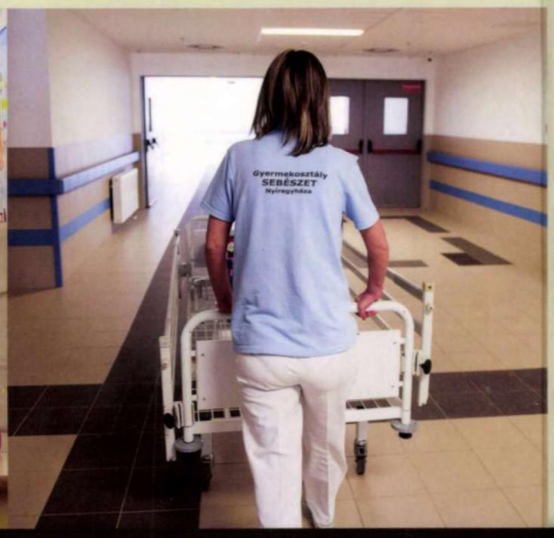
Pogátsa Zoltán ■ Magyarország politikai gazdaságtana

Ferge Zsuzsa

A MAI MAGYARORSZÁG
Sorozatszerkesztő GYURGYÁK JÁNOS

MAGYAR TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

1990–2015



A SOROZAT MEGJELENT KÖTETEI

Tóth Csaba – Török Gábor ■ Négy választás Magyarországon
Valuch Tibor ■ A jelenkori magyar társadalom
Pogátsa Zoltán ■ Magyarország politikai gazdaságtana

OSIRIS

1829

Ferge Zsuzsa

MAGYAR TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

1990–2015

A MAI MAGYARORSZÁG

Sorozatszerkesztő GYURGYÁK JÁNOS

Ferge Zsuzsa

MAGYAR TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

1990–2015

OSIRIS · BUDAPEST · 2017

A kötet megjelenését támogatta a Nemzeti Kulturális Alap

Osiris Kiadó, Budapest
www.osiriskiado.hu

A kiadásért felel Gyurgyák János
Szöveggondozó Macskássy Zsuzsa
Sorozatterv Kurucz Dóra
Műszaki szerkesztő, tördelő Lipót Éva
A borító Rosta Tibor és Vajda János (MTI) fotóinak felhasználásával készült
Nyomta és kötötte a Dürer Nyomda Kft., Gyula
Felelős vezető Fekete Viktor ügyvezető igazgató

ISBN 978 963 276 283 8
ISSN 2416-1454

TARTALOM

II. A MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA 25 ÉVES MŰKÖDÉSE

ELŐSZÓ

Egy óvatlan pillanatban elvállaltam, hogy megírom az utolsó 25 év magyar szociálpolitikájának szomorkás történetét. Azt hittem, hogy egy szerteágazó téma 40-50 évnyi kutatása és tanítása elég alap lesz egy olyan könyv megírásához, melynek műfaja valahol az igényes szakkönyv és Agatha Christie között helyezkedik el, azaz használható tankönyvnek is, meg nem túl unalmas olvasmány az érdeklődő laikusnak. Az elfogadásban sok minden közrejátszott. Érdekelt maga a probléma. Gyurgyák János egy már elindult sorozathoz kért egy kötetet, ami valamifajta szolidaritásjellegű kötelezettséget jelentett. Meg reméltem, sőt, most is remélem, hogy a munka tankönyvként is használható, amiből sosincs elég. A feladat a vártnál nehezebbnek bizonyult. Nem olyan könnyű a szakmailag elég pontos, de majdnem-ismeretterjesztő írás.

Egy-két nehezen megoldható problémára külön szeretném felhívni a figyelmet. Az első a szakmaiság és a politika viszonya. A szaktudományoknak, amennyire lehet, politikamenteseknek kell lenniük. A szociálpolitika azonban egyszerre szakma és politika, szinte minden intézkedésének van ideológiai-politikai-értékbeli „üzenete" és társadalmilag differenciált következménye. Ezért lehetetlen az utolsó 25 év történetét úgy elmondani, hogy kihagyjuk ebből a politikai érték- és érdekrendszert, amelynek jellege és változásai részben – ha nem is teljes egészében – a kormányoktól is függtek. Csak arra tudtam törekedni, hogy a történet, amennyire lehet, elfogultságtól mentes legyen, vegye számba minden kormány pozitív és negatív teljesítményeit. Remélem, hogy ez az igyekezetem nem volt sikertelen. Korlátait azonban sejtem. Főként 2010 óta dominánssá váltak olyan tendenciák, amelyek ellentétesek minden modern európai társadalompolitikai elvvel és normával, vagyis amelyek aláássák a társadalmi integrációt. Az ebből adódó veszélyek szinte beláthatatlanok, következésképpen erőteljesen áthatják azt, ahogyan a politikai cselekvéseket megítélem. A veszélyektől való félelem alkalmasint torzíthatta elfogulatlanságomat, bár azt hiszem, hogy az utókor, sajnos, vissza fogja igazolni ítéletemet.

A szövegben elkerülhetetlenek voltak az átfedések. Ennek magyarázata az, hogy a könyv több metszetben vizsgálja a 25 év történéseit. Minden közelítés – az egyes

szakterületek áttekintése is, a történések eltérő szempontú rendezései is – kerek akart lenni. Ez óhatatlanul magával hozott átfedéseket és ismétléseket, még ha igyekeztünk is ezeket minimalizálni. Vannak továbbá hiányok, amelyek közül a leginkább szembeötlő az, hogy nincs önálló egészségügyi fejezet. Részletes egészségügyi elemzések szerencsére sok helyütt találhatók. Ha lesz e munkának valaha folytatása, az remélhetőleg kiköszörüli az ilyen csorbákat is.

A könyv gyakorta nem elég pontos, vagy ha úgy tetszik, akadhat benne egy-két tévedés. Ennek a szerző saját tudásbeli korlátain túl az is oka, hogy a 25 év törvénykezése a szociálpolitikában (is) rendkívül zaklatott, zavaros volt és maradt. Szinte minden szociálpolitikai intézkedés, intézmény, cselekvés nevét, szervezetét, célját, több vagy összes feltételét 10-20-50-szer változtatták, olykor a legkisebb részletekig. Akár egy kormányon belül is egymásnak ellentmondó intézkedések és jogszabályok születtek. Fontos ügyekben elmaradtak a társadalmi párbeszédek, a konszenzuskeresés, 2010 óta pedig már országgyűlési viták sincsenek. Ezt az új eljárást az tette lehetővé, hogy akár több száz paragrafusnyi jogszabályt is képviselői indítványként nyújtanak be az országgyűlésnek, amihez nem kapcsolódik vita. Ezeket a cikcakkokat olykor bizonyára nem tudtuk követni.

Zavaró lehet egyes adatok hiánya. Fő adatforrásunk a Központi Statisztikai Hivatal. A KSH adatközlési (informatikai) teljesítménye az évek során folyamatosan javult, az adatközlés gyorsult, a hozzáférés az internet révén egyszerűsödött, sok kitűnő tematikus tanulmány született. Számos tárgykörben azonban hiányoznak a sokoldalú, több tényezőt együtt elemző, időbeni összehasonlításokat tartalmazó tematikus táblagyűjtemények. Az adóstatisztikák, bérstatisztikák, közfoglalkoztatási statisztikák más hivatalokban készülnek. Ezekből kevés adat jut el a KSH-ig. Az illetékes intézmények (NAV, Belügyminisztérium, Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat) pedig alig publikálnak társadalmi összefüggések elemzéséhez használható adatokat.

A szociálpolitika összetett világ. Ezért egy sor szakterület részletező elemzéséhez arról nálam többet tudó kollégákat kértem fel. Hálás vagyok, hogy rengeteg más kötelezettségük mellett elvállalták ezt a feladatot. Köszönöm Darvas Ágnesnek és Szikra Dorottyának a családi ellátásokról és szolgáltatásokról szóló fejezetet, Farkas Zsombornak a roma fejezetet, Misetics Bálintnak a lakás fejezetet, Nagy Ádámnak és munkatársainak az ifjúság fejezetet, Szikra Dorottyának a nyugdíj, Tausz Katalinnak a segély fejezetet, Velkey Gábornak pedig, hogy végigelemezte az állam és önkormányzatok közti munkamegosztás rögös útját. E tanulmányokat, melyeket kis stiláris csiszolásokkal illesztettem a szövegbe, formailag és tartalmilag a kötet szerves

részének tekintem. Külön köszönöm Farkas Zsombornak az egész kötet szerkesztéséhez, az adatvadászathoz és ábrakészítéshez, a bibliográfiához, a függelék elkészítéséhez nyújtott segítségét.

Köszönöm továbbá Darvas Ágnes, Deák Andrea, Gönczöl Katalin, Kollonay-Lehoczky Csilla, Misetics Bálint, Nyilas Mihály, Simonyi Ágnes, Tausz Katalin, Várnai Györgyi értő szakmai kritikáit, melyekből egy-egy fejezethez vagy a szöveg egészéhez sokat hasznosítottam.

2016. november

Ferge Zsuzsa

BEVEZETŐ

Magyarország kis pont a globalizált világban. De az itt honosoknak ez az ország az életük kerete, életük minőségének meghatározója. Ennek a működésétől függ, hogy mennyire vagyunk szabadok, élhetünk-e méltóságban, milyen szilárd a létbiztonságunk, mennyire van munkánk és hogyan tudunk ebből megélni, milyen iskolába járnak a gyerekeink, mire számíthatunk betegségünk, öregségünk idején. Életünk sok feltételét a globalizált világ főszereplője, a piac – a világpiac, ezen belül a hazai piac – szabja meg. Ám sok múlik azon is, hogy mit tesz értünk vagy ellenünk a magyar állam nevében a mindenkori magyar kormányzat. Tesz-e a valamit kormány a helyi piac humánusabb működéséért? Amióta a politikában 1990-ben megteremtődtek az állam demokratikus működésének a feltételei, mennyire éltek a kormányok az új lehetőségekkel? Erősítette vagy gyengítette a demokrácia intézményeit? Megtett-e mindent azért, hogy a korábbi passzív alattvalókból egyenrangú állampolgárok váljanak?

Itt megkerülhetetlenül szembesülünk azonban önmagunkkal. Mi vagyunk az állampolgárok. Megpróbáltunk-e valaha együtt, közösen szembenézni saját jelenünkkel, s még inkább bonyolult múltunkkal? Megpróbáltunk-e kilépni abból a szolidaritástagadó, ránk kényszerített, aztán belsővé tett individualizmusból, amely boldogulásunk (vagy szüleink-nagyszüleink boldogulásának) alapja volt a Kádár-korszakban? Észrevettük-e, hogy falunkban-városunkban, meg az országban vannak közös ügyek, amelyek a mi ügyeink kellene, hogy legyenek? 1990 óta van módunk arra, hogy éljünk állampolgári jogainkkal. Többségünk nem élt az új lehetőségekkel, folytatjuk a négyévenkénti választások rutinját. Magánügyünk, hogy elmegyünk-e szavazni és egyre inkább zsigeri, média alakította, vagyis információhiányos szavazatokat adunk le. A két választás közti években nem foglalkozunk azzal, hogy vannak sokunkat érintő ügyek, amelyeket mi tűzhetnénk napirendre, vagy amelyekről tudnunk kellene, amelyekről vitatkoznunk kellene a megválasztott képviselőkkel, amelyekért kiállhatnánk, vagy amelyek ellen tiltakoznunk kellene. Vagyis nem lettünk „civilek". A civilség hiánya azonban visszahat arra, ahogyan a gazdaság és az állam működik.

Civil kontroll nélkül a kormánypolitika (hívjuk államnak vagy politikának) és a mai gazdaság alapintézménye, a piac egyaránt torzulnak. A gazdaság – és azon belül a tőketulajdonosok – a lehető legkevesebbet kívánják nyereségükből átengedni az államnak, alkalmazottaiknak, a nekik dolgozóknak. Kevesen számolnak közülük hosszú távlatokkal, közvetlenül látható érdekeiket követik. Ebben a közegben a szakszervezetek jelentették a legfőbb tárgyalóképes civil erőt, amelyek világszerte meggyengültek, bár nem egyformán. A szervezettség a skandináv országokban és néhány más nyugati országban 60-70 százalék körül maradt, Magyarországon és az új tagországokban rohamosan zuhant a 10 százalék körüli szintre. A tőketulajdonosok a politika teljes egyetértésével és együttműködésével érik el a munkavállalói jogok rohamos gyengülését, Magyarországon még azt is, hogy az oktatás jelentős szegmensei közvetlenül őket szolgálják, tekintet nélkül a társadalom (és saját) távlatibb és távlatosabb érdekeire. A bérek alacsony színvonala bonyolultabb mechanizmusok révén alakul, de a rövid távú munkáltatói érdek fontos tényező. A politika gyakran enged a piaci erőknek, s többnyire nem tudjuk, hogy ebben kinek milyen egyéni-személyes érdeke és reménybeli haszna játszik szerepet. A politikai és a piaci erők eléggé összefonódottak ahhoz, hogy ne váljon teljesen világossá egyikük vagy másikuk fölénye. A végeredmények többnyire a hatalmi érdek abszolút elsőbbségét látszanak igazolni, noha az kétségkívül kiszolgálja a tőkés gazdasági érdekeket.

Ma, 2016-ban úgy tűnik, hogy az egyre inkább antidemokratikus és autokratikus[1] (a miniszterelnök által illiberálisnak nevezett) államhatalom nem értékeli a szervezett civil ellenerőket, nem fogad el sem partnerséget sem konfrontálódást, hanem leszereli vagy megfélemlíti őket. Noha 25-30 évvel ezelőtt a fiatal Fidesz civil álcában játszott, mára ennek látszatát is megtagadta. „Nem engedem, hogy a kormány ki legyen szolgáltatva bármilyen civilszervezetnek vagy szakszervezetnek, ha szót akar érteni az emberekkel. Nekem meg kell, hogy legyen az a rendszerem, amellyel bármelyik magyar emberrel, bármikor szót tudok váltani, ha ő hajlandó velem szóba állni. Ez a konzultáció" – mondta a miniszterelnök 2011-ben.[2] A konzultációnak nevezett színjátékban szokatlanul egyenlőtlen a „párbeszéd", azaz teljesen egyoldalú kérdezek-felelj játék folyik. A kérdező szabadsága korlátlan, a felelőnek meg két kényszerválasztása van: visszaküldi a kérdéseket vagy nem; kiválasztja minden kérdésnél azt a kockát, amelybe az x-et teszi. Minthogy a címzettek jó része (okkal? ok nélkül?) azt gyanítja, hogy levelük azonosítható, többségében azok válaszolnak, akik az elvárt feleleteket adják.

A csoportérdekek fogalmát és a csoportok közötti érdekegyeztetést, vagyis a közügyek közös intézését a miniszterelnök gyakorlatilag kizárta a politikai térből. For-

[1] Kornai 2016.

[2] http://valasz.hu/itthon/megtortent-a-fordulat-38270.

málisan megmaradtak vagy kormányzati kezdeményezésre kialakultak új fórumok. Ezeknek azonban vagy nincsenek hatalmi jogosítványaik (mint a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsnak), vagy tagjaik között – és különösen vezető testületeikben – a kormány érdekeit képviselők vannak meghatározó többségben. Ebben a politikai térben sajátos a csoportok közötti versengések vagy konfliktusok kimenetele. Szokásosan azok a csoportok a vesztesek, amelyeknek kevesebb a mozgósítható erőforrásuk, kisebb a gazdasági, kulturális, társadalmi tőkéjük. A mai helyzetben az erőforrások, kivált a társadalmi tőke nagysága szinte másodlagos ahhoz képest, hogy milyen politikai színezetű, vagyis hogy „megfelelőek"-e az adott csoport politikai kapcsolatai. Ha a politikailag „rossz", liberálisgyanús oldalon állnak, akkor szavaikra nincs kormányzati fogadókészség, vagy sem ők, sem az ő érdekeiket képviselni akaró civil szerveződések nem kapnak legitim megszólalási lehetőséget. A kormányzat „törvényes", jogszabályokkal is legalizált lépései gyakran a felső középosztálynak kedveznek, ezen túlmenően pedig (olykor jogszabályokkal, de többnyire azok nélkül) partikuláris előnyöket nyújt még ennél is szűkebb köröknek, a felső tízezernek, az oligarcháknak, a kiválasztottaknak.[3] A nagytőke ezen előnyök viszonzásaként, kényszerből vagy több-kevesebb odaadással elfogadja, hogy az állam eltorzítja a piac működésének alapjait. Ahogyan a kormány a politikában individuális „konzultációkra" redukálja az intézményes érdekegyeztetést, ugyanígy a gazdaságban is a különalkukra épít. Magára nézve nem tekint kötelezőnek semmilyen általános szabályt. Minden korábbi (tőkés feltételek között ismert) határon túl megszeg bármilyen szerződést, beleszól a magáncégek működésébe, államosítja egyének, közösségek, önkormányzatok tulajdonát. A működési jogszabályokat a kormányzati érdekeknek megfelelően napok alatt átírja akkor is, ha azok visszamenőleges hatályúak lesznek vagy az alaptörvény módosítását igénylik.

A társadalmat jobbító hosszú távú célok egy része közmegegyezéssel átívelhetne kormányzati ciklusokon, vagyis a pártérdekeken. Ilyen közpolitikai konszenzus nélkül, ahogy Lakner Zoltán írja: „voltaképp bármely kormány cselekvőképtelenségre vagy örök újrakezdésre és minden megkezdett munka félbehagyására van ítélve, nemkülönben az általa vezetett ország is."[4] Ha legalább az alapkérdésekben megalkudnának a pártok egymással, Magyarország követhetné azoknak az országoknak a példáját, amelyek hosszú távon (szinte) mindenki által betartott célokat tűztek maguk elé, legyen szó tanításról, gyógyításról, alapvető létbiztonságról. Ők ilyen módon elérhették, hogy országuk egyre tanultabb, egészségesebb, gazdagabb, egyben pedig igazságosabb és toleránsabb lett, miközben demokráciájuk erősödött. Ez lehetett volna a jóléti állam fejlesztésének magyar útja is, amint azt nem kevesen remélték.

[3] Magyar 2013.
[4] Lakner 2014.

A rendszerváltás pillanata ebből a szempontból rosszkor jött el. A 20. század harmincas éveitől kezdve erősödő, 1945 után évtizedekig szembetűnően sikeres nyugat-európai jóléti államok már 1980-tól kezdve a globalizálódó tőke erősödő támadásaival szembesültek. Mire nálunk lehetőség nyílt volna valamilyen társadalmi modellt és célt választani, addigra a jóléti államot az uralkodó nemzetközi neoliberális ideológia és a pénzügyi hatalmak nevetséges és pazarló kudarcnak állították be. Igaz, más modellt akkor még nem állítottak a helyébe – a jövőt majd a piac megoldja. Így aztán Magyarország ehhez a bizonytalan – ha tetszik –, nem-létező jövőképhez igazodott.

Közben a politikai mezőben a Fidesz vezetésével legalább 2000 óta sikeresen működtetik a múltat átszabó emlékezetpolitikát. A cél a múlt olyan prezentálása, amely folyamatosan bizonyítja a magyarság ősi keleti, de egyben keresztény gyökereit, hős harcait a fennmaradásért, önmaga, a mindig ártatlan áldozat megvédéséért, a nemzet évezredes, tisztán nemzeti hagyományait, a „baloldal" nem létezését vagy bűnösségét. A baloldaltól való megtisztítás igénye a kultúrára is kiterjed és átrendezi például az eddigi irodalmi kánonokat. A Trianon után elvesztett területek visszaszerzésére irányuló rossz kísérleteket – noha a Hitlerrel kötött paktumok az országot egy vesztes háborúba sodorták, ami még több területi veszteséget okozott – máig legitimnek tekintik éppúgy, mint a „64 vármegyés" törekvéseket. A múlt értékelése a jövőképre is rányomja bélyegét, hiszen egy soha nem létezett „magyar sors" újraélesztésére akarja a jövőt építeni. A múltat átformáló politikát nem elsősorban a hagyományos konzervatív értékek dominanciája jellemzi, hanem a lelki-érzelmi töltésű „nemzeteszme", amivel szemben az elavultnak tekintett racionális érvelés már hatástalan. E nacionalista törekvések alapot adnak a polgárok felosztására magyar és „idegenszívűekre", ami még egyet hozzátesz az amúgy is erősödő társadalmi törésvonalakhoz. Ugyanakkor zsigeri hívószavaival azt is lehetővé teszi, hogy a többi társadalmi – gazdagok és szegények, társadalmilag esélyesek és esélytelenek, kisebbségek és a többiek közötti – törésvonalak fontosságát háttérbe szorítsa.

Nem állítom, hogy a gazdasági és politikai jövőkép hiánya vagy torzulása mindent meghatározott. Voltak periódusok és politikusok, amelyek-akik szakítani akartak volna a jobboldali-nacionalista-feudális múlttal és a torzult új neoliberális szemlélettel, és arra törekedtek, hogy az ország kihasználja az új, európai és globális lehetőségek pozitívumait. Ezekben az esetekben a modern jóléti állam követhető vagy követendő mintaként jelent meg. Minden áramlat közül azonban a populista-nacionalista konzervativizmus erősödött meg, ami 2010 óta minden korábbinál virulensebben uralja a politikát.

Az állam, a piac és a civil társadalom egymást átfedő, egymásra ható erőtereiben ilyen történelmi háttérrel zajlik az életünk, köz- és magánügyeink. A magánszférát közvetlenül érintő közügyek egyik nagy halmazát szociálpolitikának hívjuk. Erről

már számtalan könyvet és tanulmányt írtak – magam is hozzájárultam, hogy a kupac nőjön. Ráadásul, a téma mindannyiunk mindennapi tapasztalatairól szól, sokkal inkább, mint ha kül- vagy belpolitikáról lenne szó.

E könyv kérdése az, hogy az utolsó 25 év sajátos gazdasági és politikai működése, hátterében a gyenge civilséggel és torzuló piaccal, hogyan alakította az állam társadalompolitikai szemléletét, szociálpolitikai működését, vagy ennek a 20. század közepétől kialakult rendszerét, a jóléti államot. A könyv középpontjában három összefüggő kérdés áll: Milyen célokat követtek a különböző kormányok, amikor – jogszabályokkal, programokkal, stratégiákkal – beavatkoztak a társadalom szociális ügyeibe, vagyis amikor szociálpolitikát csináltak? A társadalom- és szociálpolitika jellege szempontjából összefüggő folyamat-e a 25 év, vagy vannak egymástól jellegzetesen különböző szakaszok? És végül: mennyire voltak sikeresek ezek a beavatkozások, mennyire valósultak meg deklarált célok, vagy mennyire hatotta át a valóságot a „kvázi-tudatosság", a nem deklarált, de valójában olyan célok, amelyeket a kormányok nem bántak vagy kimondatlanul is kedveltek. A válaszoknál mind a tények kiválogatásánál, mind a folyamatok leírásánál tárgyszerűségre, ha tetszik, objektivitásra törekszünk. A folyamat végeredményeit azonban minősítjük a szerintünk érvényes társadalompolitika eszmerendszere, valamint az erre támaszkodó társadalompolitika és szociálpolitika elveiből kialakított mércerendszer alapján.

2016 decemberében, amikor a kéziratot lezárjuk, néhány nagy és fontos országban furcsa új világ bontakozik ki. Úgy tűnik, hogy a felvilágosodásban gyökerező klasszikus demokratikus liberalizmust, amelyet már az utolsó évtizedekben eltorzított az emberek létbiztonságát aláásó neoliberalizmus, egy új, egyszemélyes hatalmi rendszer akarja felváltani. Az új erős vezetők (Putyin, Trump, Erdoğan, Fico, Orbán) korlátlan hatalmat akarnak, a választók egy része pedig őket, a rendcsinálókat akarja.[5] Politikájukban a racionalitás tere szűkül, az új zsargon szerint a tényekkel való érvelés világát a „post-truth",[6] az igazságon túli, a valóságignoráló, azt lényegtelennek tekintő zsigeri viták váltják fel: a tények nem számítanak, bárki bármit állíthat, ha el tudja hitetni. Lehet, hogy ez a tendencia tovább terjed. Ha így lesz, akkor könyvünk tankönyvként már nemigen, esetleg történelemkönyvként lesz használható.

A múltra nézve csak annyit ígérünk, hogy szisztematikusan nyomon követjük, mit akartak az egyes kormányciklusokat fémjelző eltérő színezetű politikák, mit értek el abból, amit akaratukként deklaráltak, és mindez hogyan érintette a magyar társadalom tagjainak jólétét és jóllétét.

[5] Bauman 2016.
[6] Food, The Guardian, 2016. november 15.

I. Séta a szociálpolitika körül

MIRE KELL A TÁRSADALOM- ÉS SZOCIÁLPOLITIKA?

A TÁRSADALOMPOLITIKA FOGALMA

A társadalmi ügyekkel foglalkozó politikák együttesét, pontosabban ezek mögöttes elv- és eszmerendszerét társadalompolitikának tekintjük.[7] A társadalompolitikának nincs önálló eszközrendszere vagy intézményrendszere. Inkább valamilyen értékrend és elképzelés arról, hogy a közpolitikai beavatkozásoknak milyen irányba kellene befolyásolniuk a társadalmi viszonyokat. Akkor tud hatni, ha céljai és értékei beépülnek a gyakorlati politikákba. A mi általunk vállalhatónak tartott társadalompolitika értékeinek három nagy forrása van. Az egyik a zsidó-keresztény vallási parancsok sora, többek között a gyengébbek segítéséről, az adakozó szeretetről, az idegen elfogadásáról. A másik a felvilágosodás öröksége szabadságról, egyenlőségről, testvériségről vagy szolidaritásról, igazságosságról, jogokról, méltóságról. A harmadik a szociáldemokrata eszmerendszer, amely a kapitalista piaci társadalom igazságtalan és létbiztonságot aláásó működését kívánja demokratikus módszerekkel korlátozni, közakarattal kidolgozott állami beavatkozások segítségével ellensúlyozni. A társadalompolitikák különbözhetnek aszerint, hogy egy adott kormányzat melyik értéknek milyen súlyt ad, vagyis nincs szó valamilyen zárt, merev politikai- vagy pártideológiáról. Ha azonban egy kormánypolitikából a fentiek közül fontos értékek hiányoznak vagy ellentmondásosan működnek, akkor nem adnak alapot egy általunk elfogadhatónak tekintett szociálpolitikához.

Felmerül a kérdés, hogy az utolsó évtizedben meghonosodott közpolitika[8] (public policy) fogalma nem teszi-e feleslegessé a társadalompolitika előbbiek szerinti felfogását. Megítélésünk szerint nem. A közpolitika fogalma sokkal tágabbnak tűnik, felfogástól függően lefedheti az egész kormányzati politikai gyakorlatot is, az azzal összefüggő elméleti reflexiókat is.[9]

A társadalompolitika átfogja a társadalmi dinamikát. Ebben (a mi felfogásunk szerint) kiemelt szerepe van a fizikai és a társadalmi életesélyek egyenlőtlenségei-

[7] Ferge 1980.
[8] Tomka 2015.
[9] Gajduschek–Hajnal, 2010.

nek.[10] Személyes-egyéni szinten a fizikai életesélyek tartalma az, hogy kinek hány év élet adatik, és azt mennyire egészségesen, szenvedésmentesen tudja megélni. A társadalmi életesélyek arra utalnak, hogy ki milyen szabadon tud sorsot választani magának, és azt mennyire tudja megvalósítani. A személyes-egyéni életesély-egyenlőtlenségek összessége összefügg – okként is, okozatként is – a társadalom egészének minőségével. Csak igazságtalannak tekinthetjük azt a társadalmat, amelyben nagyok a fizikai életesélyek egyenlőtlenségei, vagyis amelyben a jó helyzetűeknek 10-15 évvel hosszabb élet adatik, mint a szegényebbeknek, és ezt jobb egészségben, kevesebb szenvedéssel élik meg. A társadalmi viszonyok újratermelése során nagy egyenlőtlenségek esetén a rosszabb helyzetű gyerekek szellemi-fizikai fejlődése rengeteg korlátba ütközik. Ez meghatározza gyengébb tanulási teljesítményüket, gátolja iskolai előrehaladásukat, akadályozza a társadalmi mobilitást, és mindezzel lehetetlenné teszi a szabad sorsválasztást, azt, hogy „az ember olyan életet élhessen, amelyet jó okkal tart értékesnek".[11]

A társadalom minősége jellemezhető a társadalmi problémák nagyságával a kis súlyú születésektől az iskolai teljesítményeken és rossz lakásokon át a munka hiányáig, a bűnözés gyakoriságáig, a várható élettartamok hosszáig. Ezek mindegyike összefügg a jövedelmi egyenlőtlenségekkel.[12] A társadalom integráltságának foka a társadalmi minőség egyik jellemzője.[13] Egy jól integrált társadalomban az ott élőknek van valamilyen közös elképzelésük arról, merre halad a társadalmuk; a legfontosabb célokban a túlnyomó többség egyetért és módja is van kifejezni, hogy vállalja vagy elutasítja az egyetértést. Az integráltság csökkenti a társadalmi kirekesztések veszélyét.

A társadalmi kirekesztésnek többféle értelmezése, tartalma van.[14] A fogalom az Európai Unióhoz való csatlakozás előkészítésekor került be a társadalompolitikai közbeszédbe. Az Unióban is viszonylag későn, a nyolcvanas években vált a téma hangsúlyossá, majd országonként megfigyelendő jelenséggé.[15] Több módon fordítható magyarra: kirekesztés, kirekesztődés, kirekesztettség. A kirekesztés aktív, szándékolt cselekvést sejtet: valakik valakiket valamiből ki akarnak zárni. A kirekesztődés inkább arra utal, hogy a társadalmi folyamatok, a hatalmi viszonyok rejtettebben, de hasonló következményekkel működnek. A kirekesztettség a végeredményre, egy sok

[10] A két fogalom tartalma nem áll messze Len Doyal és Ian Gough világszerte elfogadott két alapszükséglletétől, amelyek az egészség és az autonómia (Doyal–Gough 1991).

[11] Sen 2003, 447.

[12] Wilkinson 2005.

[13] Beck et al. 2001.

[14] Az ezredforduló óta a kirekesztés fogalomnak jelentős magyar irodalma keletkezett. Jó összefoglalást ad Domján 2011.

[15] Council 1989; Room 1991.

mindentől megfosztó állapotra utal.[16] A kirekesztés minden formája súlyos egyenlőtlenségeket jelez.[17] A depriváció, a megfosztás-megfosztottság fogalma sincs messze a kirekesztéstől: a kirekesztés a depriváció szélsőséges esete vagy sokféle megfosztottság együttese. A szegénység kirekeszt a méltányos, megélhetést biztosító jövedelemből, a munkanélküliség a munkaerőpiacról és minden ezzel járó előnytől és erőforrástól. A diszkrimináció – amelyet sok minden mozgathat a fajgyűlölettől a homofóbiáig, mindenféle másság elutasításáig – kirekeszthet a társadalmi erőforrások bármelyikéből, tevékenységekből, intézményekből, jogból, megbecsülésből, térből – és olykor az időből is.[18] Az intézmények – intézményen belül, vagy intézmények között – szétválaszthatják az intézményt használókat nemük, koruk, etnikai hovatartozásuk, vallásuk, egészségi állapotuk szerint. Az elkülönítést-elkülönülést *szegregációnak* tekintjük, amikor a fizikai elkülönítés egy kisebbségi csoportot érint és valamilyen domináns csoport érdekeinek felel meg. Az esetek többségében a szegregált csoport körülményei is, jogai is sérülnek. A térbeli szegregálás a gettósodás. A társadalompolitikának is, a szociálpolitikának is dolga, hogy a maga eszközeivel küzdjön a kirekesztés minden formája ellen. Ennél kevés nehezebb feladat van.

A fenti társadalompolitika értelmezést érdemes kiegészíteni Amartya Sen „capability"-felfogásával, ami közvetítő fogalom a körülmények és a körülmények hatása között, és egyben kiemeli a szabadságszükséglet fontosságát.[19] Hogy ki hogyan tudja szükségleteit kielégíteni, hogy milyen szabadon tud sorsot választani magának, az Sen szerint nem mechanikusan kapcsolódik a feltételekhez, nem is egyszerűen a képességen (ability), hanem a „teljesítményre képes képességen" (capability) múlik.[20] A kapabilitásszükséglet nem függ a körülményektől. „Abszolút" szükséglet, hiszen mindenkor ez biztosítja azt a szabadságot, amelynek segítségével normálisan funkcionálhatunk egy adott emberi társadalom tagjaként. A szegénység is értelmezhető a kapabilitástól való megfosztottságként. A nagy és növekvő egyenlőtlenségek megnehezítik, ha épp nem teszik lehetetlenné a kapabilitások megfelelő kifejlődését, és ezzel tovább merevítik a viszonyokat. A társadalompolitikai célokhoz tehát hozzá kell tennünk a kapabilitások fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtését.

[16] Szalai 2002.

[17] Szivós–Tóth 2013.

[18] Az új emlékezetpolitika fontos összetevője egyének-csoportok visszamenőleges kirekesztése a történelemből.

[19] Sen 1993.

[20] Az ability és a capability értelmezése, fordításai, szinonimái nagyrészt átfedik egymást, mindkettő központi értelme a „képesség". A különbség az, hogy a „tehetség" csak az „ability"-nél fordul elő, mint értelmezési-fordítási lehetőség, a felkészültség meg csak a „capability"-nél. Sen, noha erről sem ő, sem értelmezői nem beszélnek, nyilván nem véletlenül használja az utóbbit, mert sokkal inkább társadalomfüggő, mint az „ability".

A társadalompolitika fogalma az utolsó 15-20 évben többé-kevésbé eltűnt a magyar szakmapolitikai írásokból. Ennek több különböző, akár egymással ellentétes oka lehet. A magyar társadalomban egyre kevésbé látszik esély arra, hogy kialakuljon valamilyen, a felsorolt értékeket nem megtagadó „konszenzuálisan elfogadott eszme a társadalmi viszonyok kívánatosnak tartott változásáról", amit nem söpörnek el egymást követő kormányzati ciklusok. Az 1990 óta eltelt első 20 év többek között erről a szinte folyamatos konszenzushiányról szólt, és egyben konzisztens ágazati és szakpolitikák folyamatos hiányáról, vagyis egy társadalompolitikai űrről. 2004 után azért látszhatott szükségtelennek a társadalompolitika emlegetése, mert csatlakoztunk az Európai Unióhoz. Ott pedig elevenen élnek, számos más eszmerendszer és gyakorlat mellett domináns szerepet játszanak azok is, amelyek a szociálpolitika központosított újraelosztásra (vagy épp csak a szegények támogatására) korlátozódó fogalmát a fenti „társadalompolitika" felé bővítik. Ez reményt nyújtott Magyarországon is, hogy a fogalom nyugati, „polgári" tartalma feléled. 2010 óta azonban a Fidesz–KDNP-kormány politikájában Orbán Viktor víziója vált uralkodóvá egy oligarchikus vezetésű, refeudalizálódó, illiberális osztálytársadalomról. Ennek lényege „a hatalomtól való vertikális és horizontális függőségi rendszer szivárgásmentes kiépítése, oly módon, hogy az érvényesülés és előrejutás alapja ne az egyéni teljesítmény, hanem a családi alapon szerveződő kliensrendszer és a hatalom iránti lojalitás legyen".[21] A vízió a polgári társadalmakat összetartó értékekkel ellentétes neokonzervatív értékrendre épül. E politika szentesíti és átörökítendőnek tartja az egyenlőtlenségeket, erősítendőnek csak a felső és középosztályokat tekinti, korlátoz számos szabadságot, elutasítja az autonómiákat, az önszerveződéseket, a sokszínűséget és toleranciát, inkább elsorvasztja, mint fejleszti a változásokat igénylő kapabilitásokat. Elfogadja, hogy a társadalom 30–40 százaléka egy tisztes szociális minimum alatt és létbizonytalanságban éljen, ezen belül, 10–15 százaléka egy társadalomalatti létbe, tartós mélyszegénységbe kerüljön, amelyet a manipuláció és erőszak kombinációjával tart nyugalomban. A kormányzat szociálpolitikai lépései ennek a társadalompolitikai víziónak felelnek meg. Ha a társadalompolitikát a szűkebben értelmezett szociálpolitikai elmélet és gyakorlat hátterének tekintjük, akkor itt egy új, autokratikus, a szociális állampolgáriságot tagadó társadalompolitikával állunk szemben.

[21] Vásárhelyi 2016.

A SZOCIÁLPOLITIKA, AHOGYAN EBBEN A KÖNYVBEN ÉRTELMEZZÜK

Magyarországon a szociálpolitika legitimálódását követően viszonylag korán kidolgozásra került a szociálpolitika elvi definíciója vagy inkább egy meghatározást pótló körülírása.[22] Ez olyan strukturális-dinamikus megközelítés, amely utal a gyakorlati megvalósulásra is, és máig többé-kevésbé érvényes összefoglalás maradt. Sok helyen megtalálható, ezért csak rövidítve idézzük fel az elemeit.

A szociálpolitika történelmileg kialakult intézményrendszer, amely

- Kielégít bizonyos, a piac révén nem megfelelően kielégíthető szükségleteket.
- Túlnyomórészt az állami elosztás és újraelosztás eszközeivel működik, relatíve önálló, elkülönült rendszerként.
- Azon szükségletek esetén vállalja a közös állami felelősséget, melyek a hatalom politikai, ideológiai elkötelezettségeiből következnek, vagy/és társadalmi konfliktusok a hatalomra rákényszerítettek, vagy/és amelyek kielégítése a hatalom érdekének tűnik.
- Igyekszik a követeléseket a fogyasztás és elosztás színterére korlátozni; sajátos, feszültségterhes helyzetekben mégis teret enged a termelés rendszerét érintő társadalompolitikai követeléseknek, amikor is a termelő ember szükségletei is legitim módon közös üggyé válhatnak.
- Határai nem merevek, keretei a társadalmi erőviszonyoknak megfelelően alakulnak.
- A szociálpolitika tehát az állam és az állampolgárok közötti viszony (egyik) intézményesülése.

Ennek a tárgyszerű elvi körülírásnak nincs olyan eleme, ami mára érvénytelenné vált volna. Ugyanakkor kiegészítendő néhány új elemmel, amelyek még most vannak formálódóban, magyar tankönyvekben még ritkán szerepelnek.

- A szociálpolitikának számolnia kell a globalizációval. A globalizáció mind erősebben ható, az országok és országtömbök közötti viszonyokat meghatározó folyamat. Erősíti a piac- és profitorientáltságot, ezzel pedig a társadalompolitikai értékeket és a szociálpolitikai rendszereket gyengíti.

[22] Ferge–Várnai 1987; illetve Zombori 1997.

- A társadalom- és szociálpolitikába a mainál jobban be kell épülnie a környezet védelmének, a fenntartható fejlődés biztosításának.
- A társadalom- és szociálpolitikának jobban kell számolnia korunk nagy társadalmi, politikai, foglalkoztatási, demográfiai kihívásaival. Sok új válaszra van szükség. Ezek közül kiemelten kell foglalkoznunk a társadalmi alapjövedelem lehetőségével és szükségességével.

SZOCIÁLPOLITIKA – ELVEK, MÓDSZEREK

A SZOCIÁLPOLITIKA ÖNÁLLÓSODÁSA

A szociálpolitika fogalma egyszerre jelent elméletet, elvi kérdések rendszerét és azt a gyakorlatot, amelyben kiemelkedő az államigazgatás, illetve a kormányzat szerepe. Ebben a fejezetben csak az elvi-tartalmi kérdésekkel foglalkozunk. A könyv további részei tartalmazzák azokat a pragmatikus megoldásokat, amelyekkel különböző kormányaink az elveket valamilyen gyakorlattá tették.

A szociálpolitika létrejöttében nagy szerepük volt azoknak, akik az általunk vállalt fenti társadalompolitikai értékeket osztották, és többek között nem tudtak kibékülni azzal, hogy a társadalomban igazságtalanul oszlanak el a megélhetéshez hozzájutás lehetőségei is, a megélhetés forrásai is még akkor is, amikor a társadalomban bővülnek azok a források, amelyek lehetővé tennék, hogy mind kevesebbeknek kelljen embertelen feltételek közötti kényszermunkát végezniük vagy életfenntartó javakat nélkülözniük. A kezdetekkor a nyomorenyhítés lehetett családi kötelezettség, vallási parancs vagy egyéni vállalás, szükségképpen sok esetlegességgel. Nagyjából a 16–17. századra alakult úgy a helyzet, hogy a régi segítő erők megkoptak, a családok szétszakadoztak, az egyházak tekintélye gyengült, a szükségletek szaporodtak, a feszültségek nőttek.[23] Annál is inkább új megoldásokra volt szükség, mert fokozatosan uralkodóvá vált a gazdaság régen létező, de korábban mellékes intézménye, a piac.

A gazdaság önállósodása, társadalomról való leválása egyben a gazdasági érdekek önállósulását, más emberi és társadalmi érdekek feletti dominanciáját is jelentette.[24] Az ember munkaerővé, a munkaerő pedig áruvá vált. A nagy többségnek nem volt saját, a megélhetést biztosító gazdasága, műhelye, vagyona. Ezek hiányában pedig csak az juthatott megélhetést biztosító forráshoz, aki munkát-keresetet talált a munkaerőpiacon. Aki kirekesztődött a tőkepiacról és nem talált munkát, az előbb-utóbb kirekesztődött az életet fenntartó egyéb feltételekből is. Ez a nyomor szinte elképzelhetetlen új formáit hozta létre, s már nemcsak a többség számára láthatatlan vidéki bugyrokban, hanem a fényt és gazdagságot magához vonzó nagyvárosokban is.

[23] Castel 1998.
[24] Polányi 2004.

Az anyagi és szimbolikus erőforrások spontán eloszlását az adott erőviszonyok határozzák meg. Ezek pedig általában, a piac dominanciája mellett különösen, csak a Máté-effektussal tudnak működni: annak adatik, (vagy az szerez), akinek már van, és akinek nincs, attól könnyen elvétetik az a kevés is, ami van.[25] Ha a folyamat zavartalan, ha senki nem avatkozik be, „ha nem történik semmi", akkor a viszonyok újratermelése is a Máté-effektus szerint fog alakulni.

A magukra hagyott piaci folyamatok feszültségek sorát generálják. Egy adott országban akkor történhet valami e katasztrófát sem kizáró feszültségek kezelésére, ha a közhatalom a rendelkezésére álló eszközökkel – történjen ez ideológiai elkötelezettségből, hatalmi érdekből, társadalmi nyomásra – általában védeni akarja a társadalmat, s ezen belül a Máté-effektus ellen is akar hatni.

Az új helyzet adta kihívásokra a leghatékonyabbnak bizonyuló választ a központi állam adta meg, nagyjából a 16–17. századtól kezdődően. Fokozatosan (és országonként nagyon eltérő módon és ütemben) felvállalta a városi és falusi nyomor, az akadozó közlekedés, a gyilkos járványok, a növekvő bűnözés kordában tartását is. Lassan kialakította – több-kevesebb társadalmi nyomásra – nemcsak a szegényeket, a legvédtelenebb munkásságot segítő eszközeit, hanem azokat is, amelyek a sok új nehézséggel és bizonytalansággal fenyegetett társadalom működését és létbiztonságát erősítették. Ezek a kormányzati tevékenységek szerveződtek a 20. század elejétől egy önállósuló állami szociálpolitikává, amely tekintélyes elméleti háttérre támaszkodott.[26]

A második világháború utáni évtizedekben ezeken az alapokon jött létre a legfejlettebb európai országokban a jóléti vagy szociális állam. A jóléti állam létjogosultságát az 1980-as évektől a konzervatív-neoliberális politikák egyre inkább megkérdőjelezték. A támadássorozat a harmadik évezred elejére Európában széttartó és ellentmondásos fejleményekhez vezetett az európai országok között is, az Európai Unió szintjén is. *Egyfelől* erős maradt a jóléti rendszerek fontosságáról szóló konszenzus. Minden támadás és restrikció ellenére az Unió országaiban az utolsó két évtizedben inkább nőttek, mint csökkentek a jóléti kiadások, a jóléti államok nem haltak meg. A 2008. évi válság után szinte minden ország óriási erőfeszítéseket tett a válság veszteseinek megmentésére. *Másfelől* az országok többségében mégis érvényesültek piaci korlátokat gyengíteni kívánó erők és ezzel a jóléti rendszereket leépítő törekvések. Az Unió költségvetési fegyelmet kikényszerítő egyezményei, amelyek a vesztesek kárenyhítésétől teljesen elzárkóztak, a restrikciókat legitimálták és ösztönözték. (A vesztesek mentése több humánus figyelmet, mint erőforrást igényel.) A meg-

[25] Legutóbb Piketty (2015) könyve vázol egy ilyen jelent és jövőt a jövedelmek és vagyonok eloszlásáról.
[26] Keynes 1965; Myrdal 1960; Titmuss 1958; Townsend 1975.

szorítások, amelyek tehát legalább részben az Unió számlájára írandók, számos közgazdász elemzése szerint nem kis szerepet játszottak a 2008. évi válság hatásainak súlyosbításában, a növekedés lassulásában, a szegénység és egyenlőtlenségek növekedésében.[27] Ennek hatására számos országban felerősödött a populista demagógia. Nem tudjuk, hogy ez mennyire függ össze azzal, hogy a 2010 utáni menekültválság után több országban, így Magyarországon is, hirtelen felerősödtek a jobboldali, raszszista, idegengyűlölő mozgalmak. Sejtésünk (amelyet ellentmondásos elemzésekből merítünk) az, hogy belpolitikai eszközök, ezen belül a létbiztonság érzelmileg és értelmileg alátámasztott növelése, valamennyire tompíthatják az idegengyűlöletet. A negatív fejlemények ellenére továbbra is hangsúlyozzuk a tradicionális liberális polgári értékek érvényességét, méltányoljuk, hogy az Unió felvállalta és követendőnek tekinti az Európai Szociális Modellt.

Az Európai Szociális Modellnek nincs pontos meghatározása. A különböző európai dokumentumok és a közfelfogás szerint a modell háttere a szociális állampolgáriság T. H. Marshallig visszamenő gondolata, aki a polgári és politikai jogokon túlmenve bizonyította a szociális (kulturális, gazdasági) jogok létjogosultságát.[28] A modell fő elemei a piac bizonyos korlátozása, a magas szintű, minél teljesebb foglalkoztatás, jó munka- és életkörülmények, valamennyi állampolgár társadalmi védelme, a kirekesztés- és diszkriminációmentes, befogadó (integráló) társadalom és a demokrácia, ideértve a munkáltatók és foglalkoztatottak párbeszédét, az aktív „munkaügyi kapcsolatokat".[29]

Mindez nagyon különböző módon és mértékben valósul meg a különböző európai országokban. A kétezres évek elején, még a kelet-európai bővítések előtt is legalább három, majd mind több (konzervatív, liberális, szociáldemokrata, „mediterrán" stb.) típusba sorolták az országokat a mögöttes társadalmi értékek, illetve pártdominanciák és ideológiák alapján.[30] Ami mindnél közös volt, az a progresszív adó, a közfinanszírozású elemi és középfokú oktatás, a kisebb-nagyobb mértékben közfinanszírozású egészségügyi rendszer, a szociális minimumhoz közelítés számos eszközzel, végső lépésként a rászorulók jövedelem- és vagyonigazoláshoz kötött segélyezésével, valamint a társadalmi párbeszéd valamilyen szintű intézményesítése. A skandináv országokban és a „konzervatív" Európában az állam szervezte a foglalkoztatáshoz kötött, keresetarányos társadalombiztosítási ellátásokat, ideértve az idő-

[27] Számos közgazdász – Stiglitz, Krugman – után az IMF vezető közgazdászai is állást foglaltak a restrikciós politika ellen, lásd Ostry et al. 2016.

[28] Marshall 1991.

[29] The European Social Model 2006.

[30] Esping-Andersen (1990) eredeti három kategóriáját folyamatosan bővítették, lásd Lakner 2014.

sek nyugdíját, illetve a családok jövedelmi biztonságát munkanélküliség, betegség, rokkantság esetén. Egyes elemek inkább csak a szociáldemokrata (skandináv) országokra voltak és maradtak jellemzőek. Ezek közül érdemes néhányat megemlíteni. Skandináv sajátosság a különösen széles kört átfogó társadalmi párbeszéd. Ennek középpontjában – kimondva vagy kimondatlanul – Esping-Andersen szerint az a szociáldemokrata törekvés áll, hogy csökkenjen a munkaerő árujellege, azaz a munkát vállaló ember megélhetése ne függjön kizárólag a piactól. „Északi" sajátos elem a nők egyenlő társadalmi helyzetére fordított különös figyelem. Az eredmények egyik jelzése a nők szerepe a politikai életben, nemzetközileg kiemelkedő arányuk például a parlamenti képviselők között. A női egyenlőség érdekében a családoknak kiváló minőségű gyerekintézményeket biztosítanak, továbbra is magasan tartják a foglalkoztatás szintjét, ezen belül pedig a nők arányát. Ezzel bizonyíthatóan a legjobb eszközt nyújtják a gyerekek szegénysége ellen.

Az ezredforduló óta kétségkívül sok minden változott a globalizációs folyamatokkal, az Unió bővítésével, a válsággal. Az új kihívásokra új válaszokat kell keresni, amilyen például a társadalmi alapjövedelem. A változatosság és változások ellenére az Európai Szociális Modell alapvonásai – a szolidaritás, a demokrácia, az egyenlőtlenségek csökkentése, a kirekesztésellenesség – továbbra is vállalt, közös és megvédendő értékek az Unió politikájában.

SZOCIÁLPOLITIKA ÉS DEMOKRÁCIA, A CIVIL TÁRSADALOM

A szociálpolitika működésmódja függ a környezetét adó politikai berendezkedéstől és annak értékrendszerétől. A demokratikus szociálpolitika lényege, hogy az állampolgárok részesei legyenek az életüket legközvetlenebbül érintő döntéseknek. Széchenyinek nemigen van olyan műve, amelyben ne fordulna elő egyik alapkövetelése, a *„nihil de nobis sine nobis", semmit rólunk nélkülünk.* Ezt a szociálpolitika is zászlajára írhatná. Azt kellene felfejtenünk, hogy konkrétan mit jelenthet a szociálpolitikában a demokratikus működésmód. Ez már csak azért is fontos, mert egy sor esetben csak utólag értettük meg, hogy ha társadalmi részvétel nélkül születnek bármilyen korrekt (szociál)politikai döntések, akkor azt az állampolgárok többnyire nem fogják sajátjuknak érezni. Akkor sem, ha számukra kedvező. Lehet, hogy kedvelik, de nem foglalkoznak vele, veszély esetén nem fogják megvédeni. Magyarországon ez történt számtalan „államszocialista" képződménnyel, például a társadalombiztosítással, a szövetkezetekkel vagy a nők munkához való jogával. Utóbb ez történt a rendszerváltás eredményeként megszülető jogállammal is: az állampolgárok túlnyomó többsége csendben nézte, olykor észre sem vette, hogy megsemmisülnek a fékek és

ellensúlyok, hogy a magántulajdon védelme gyengül, hogy az önkormányzatok és intézmények autonómiája eltűnik. A nyugdíjbiztosítás évszázados intézménye úgy szűnt meg, hogy tagjai, akikből korábban az irányító testületek is összeálltak, észre sem vették, hogy a név itt-ott megmaradt, ám a nyugdíjbiztosítás tartalma, lényege eltűnt. Az a jogszabály is szó nélkül maradt, amely megszüntette a családi pótlék évenkénti indexelését.

A demokratikus működésmód fontos eleme az állam és társadalom közti kommunikáció, ennek szerveződése, minősége, jelentősége a két fél számára. A társadalmat ebben a párbeszédben egyének, szervezetek, civil szerveződések képviselik. A civilszervezetek közvetítő szerepe minden korai és mai felfogás szerint fontos. A rendszerváltás utáni első években még volt nyoma a szociálpolitikában is az ilyen óhajoknak. Akkor még az állam is fontosnak tartotta a társadalommal való párbeszédet.

A magyar kormányzat sok energiát fordított az EU követelményeinek megfelelő társadalmi párbeszéd intézményrendszerének kiépítésére (lásd a Miniszterelnöki Hivatal 2010 márciusában készült 250 oldalas dokumentumát[31]). A rendszer valamennyire működött is – igaz, mindig kihíva a civilség bírálatát a rövid határidők vagy a civil vélemények negligálása miatt. 2010 óta a konzultációs lehetőségek szertefoszlásának vagyunk tanúi. A törvényjavaslatok jelentős részét, még az alaptörvény-módosítási javaslatokat is egyéni képviselői indítványként nyújtják be. Ezeket nem kell érdekegyeztetésre és országgyűlési vitára bocsátani. A társadalmi párbeszéd és érdekegyeztetés szerteágazó fórumainak egy része megszűnt, egy része átalakult, tagjai között egyre több a kormányzati kinevezett, jogosítványaik gyengültek. Egyetlen példát említve: Az 1988-tól kezdve némi súllyal és a nemzetközi normáknak megfelelően működő tripartit szervezet, az Országos Érdekegyeztető Tanács hasonló jellegű jogutód nélkül megszűnt. Azóta a munkavállalói jogok radikális gyengülése figyelhető meg. A sorvadó fórumok helyét egyfelől egy, jogokkal nem rendelkező széles konzultatív testület, a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács foglalta el, másrészt a kormányzat által feltalált, már említett „nemzeti konzultációk". A miniszterelnök minden állampolgárnak kérdőívet küld ki, előre rögzített zárt válaszlehetőségekkel. A módszer szakmailag minden elemében vitatott. A kérdések szakszerűtlenek és sugalmazóak; a visszaküldő sokaság összetétele, a teljes sokasághoz való aránya nem ismert, ellenőrizhetetlen; a költségek magasak; az eredmények, ha egyáltalán közlésre kerülnek, értelmezhetetlenek. A zárt válaszok lehetetlenné teszik bármilyen új kérdés vagy kétely megfogalmazását. Ez a módszer a konzultációs folyamatból kizárja a szakmai és civil nyilvánosságot és kontrollt.

[31] Miniszterelnöki Hivatal 2010.

A társadalmi párbeszéd bevett formái sorozatosan kudarcot vallanak. A civilség törvényes érdekkifejezési lehetőségei korlátozottak. A nyilvánosságban megjelenő írások és szavak mellett a civilség törvényes eszközei a tüntetés és a sztrájk. Legalábbis a tüntetésekkel a civil társadalom az utóbbi években a korábbinál sűrűbben élt. Úgy tűnik azonban, hogy ezek az eszközök sem hatásosak. Egyre világosabban kirajzolódik, hogy a kormányzat szándéka a baloldali és liberális szellemű civil szerveződések ellehetetlenítése, tönkretétele. A társadalmi szolgáltatásokat biztosító források elosztásánál, a pályázatok elbírálásánál a kormányzat keze egyértelműen a vele rokonszenvező szervezetek és a konzervatív egyházak felé hajlik. Szakmailag kiemelkedő, állami feladatokat is felvállaló civilszervezeteket gyermekvédőket, környezetvédőket, drogosokat mentőket, kirekesztés ellen küzdőket, újító iskolákat és elismerten kiváló tanodákat fosztanak meg forrásoktól. A hazaárulás vádjával fenyegetik azokat a szerveződéseket, amelyek európai, norvég, svájci alapítványokhoz, vagy a Soros-alapítványhoz nyújtanak be pályázatot. A szabad gondolat és szó jogával élőkkel szembeni kormányzati megtorlások egyre nyíltabbak. Az autokrácia erősödése sokakat megfélemlít és együttműködésre késztet. Az ellenállás erősödése bizonytalan. A bevándorlók ellen szervezett, költséges gyűlöletkampánnyal előkészített 2016. október 2-i népszavazás érvénytelen lett, mert a szavazók aránya (a határontúli magyar állampolgárok szavazataival együtt is) a szükséges 50 százalék alatt maradt. A kormány sikerként értelmezi, ami történt, hiszen akik elmentek szavazni, azok 98 százaléka a kormányakarat mellett tette le voksát. A távolmaradó 60 százalék magatartása értelmezhető érdektelenségként is, a kormány politikájának elutasításaként is. (A kormánypolitikát ellenzők csapdahelyzetben voltak. Ha szavaznak, még ha a kormányjavaslat ellen is, a részvételi arányt az érvényességi küszöb fölé emelik.)

E könyv írása idején, 2015-2016-ban felsejlik talán valamennyi változás. Az oktatásban vagy egészségügyben dolgozók 2015-ben induló mozgalmaiban a munkavállalói sérelmek mellett sokkal általánosabb reformkövetelések is megjelentek. Az érdekérvényesítés civil eszközei is bővülni látszanak, feltehetően a tárgyalások, hivatalos kerekasztalok formalizmusa vagy terméketlensége miatt. A „törvényes" eszközök – kommunikáció, engedélyezett tüntetés, bejelentett sztrájk – mellett megjelennek az állampolgári engedetlenség formái, például a nem engedélyezett sztrájkok. A történetnek még nincs vége. Már az eddigiekből is kivehetők a demokratikus működés nemzetközileg ismert bizonyos mintái:

- A felülről kikényszerített reformok ingatagok.
- Az adott helyzettel, a rosszul kielégített szükségletekkel kapcsolatos elégedetlenség akkor vezethet hatékony változáshoz, ha az érintettek is részt vesznek a problémák feldolgozásában, artikulálásában, részesei a döntési folyamatnak.

- A bajok felismerése és mind pontosabb megfogalmazása valószínűleg tanulási folyamat, amelyben szerencsés esetben bővül a résztvevők köre, száma.
- A hatalomnak címzett bírálatoknak nyomatékot ad, ha azok nem egyes emberek véleményeként jelennek meg, hanem legitim civilszervezetek, mindenekelőtt szakszervezetek is képviselik azokat.
- Meg kell keresni azokat a módokat, ahogyan a bírálatok minél többekhez eljuthatnak, közismertté válhatnak.
- Ez a mozgósítás egyben a polgárok érdekérvényesítő képességét is növeli, ami fontos cél.
- Ki kell alakulniuk azoknak a fórumoknak, amelyeken érdemi tárgyalások folyhatnak a kormány, illetve az állampolgárok és szervezeteik között az adott szociálpolitikai követelésekről, szükségletekről.
- A sikertelen tárgyalásokat előremozdíthatják olyan törvényes akciók, mint a tüntetés vagy a sztrájk.
- Ha egy demokrácia működik, a tárgyalások és akciók előbb-utóbb, esetleg csak sok forduló és több év alatt valamilyen, a felek számára elfogadható megoldáshoz vezetnek.
- Autokráciában, magyar hivatalos nevén illiberális demokráciában a szabályok nem rögzítettek. A jog bármikor a pillanatnyi hatalmi igényekhez igazítható (például az előzetes egyeztetéseket nem igénylő, képviselői indítványként benyújtott jogszabályokkal), ezért a „jogállamiság" sem jelent kiszámíthatóságot.
- Ennek ellenére a fent leírt folyamat lépéseivel a lehetőségek határáig kell próbálkozni.
- Ha a törvényes lehetőségek hatékonyságát a kormányzat folyamatosan szűkíti – esetünkben a nyilvánosság korlátozásával, a követelések tudomásul nem vételével, a civilség cinikus semmibevételével – akkor szükségessé és igazolhatóvá válhatnak a politikai érdekérvényesítés nem törvényes módszerei, első renden az erőszakmentes polgári engedetlenség.

A demokratikus feltételek megteremtése természetesen messze túlmegy a szociálpolitika hatókörén. Ugyanakkor az általunk helyesnek vélt szociálpolitika csak demokratikus közegben és módszerekkel lehet hatékony, gazdaságilag és társadalmilag fenntartható. Ez különösen nyilvánvalóvá válik, ha a szociálpolitika általános leírását konkrétebb tartalmi elemekkel egészítjük ki.

JOGOK ÉS MÉLTÓSÁG

A jogok között kiemelt szociálpolitikai fontossága van a „szociális polgáriságnak" vagy „szociális állampolgárságnak",[32] azaz a gazdasági, kulturális és szociális jogok együttesének. Ezeknek a jogoknak erős nemzetközi hátterük van. A nemzetközi egyezmények közül kiemelt fontossága van számunkra az ENSZ alapdokumentumának, az 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának, mely az általános emberi jogok mellett az alapvető polgári, politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogokat foglalja egybe. A Nyilatkozatot számos további, előbb-utóbb Magyarországon is ratifikált egyezmény követte, például a gyermeki jogokról vagy a fogyatékkal élők jogairól. Az Egyetemes Nyilatkozat 30 pontjának többsége társadalompolitikai jelentőségű az első cikktől kezdve, mely szerint „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van." Már az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt is mérvadó dokumentum volt az 1961-ben elfogadott, 1996-ban módosított (némileg bővített) Európai Szociális Karta, melyet a világ legfontosabb szociális egyezményeként tartanak számon.[33] A Karta gazdasági és szociális jogokat rögzít, melyek azt szolgálják, hogy javítsák a lakosság életszínvonalát és szociális jólétüket. Az eredeti Karta 19, a Módosított Karta 31 jogot rögzít. A jogok több, mint fele a munkára, annak biztonságára, demokratikus feltételeire vonatkozik, de jelentős részük szól a gyerekek, a fiatalok, az idősek jogairól, a szociális ellátások megfelelő színvonaláról, a szegénység és kirekesztés ellen teendő erőfeszítésekről. Magyarország törvényben ratifikálta 1999-ben[34] az Európai Szociális Karta, 2009-ben[35] a Módosított Európai Karta kötelező hatályát. 1999-ben az akkori 19 cikkből 12-t, 2008-ban a 31 cikkből 19-et fogadtak el, ami a kötelező minimumnál kicsit több. A háttérelemzések szerint a cél az volt, hogy legyünk a Kartát elfogadó részes ország, de azért ez ne kerüljön pénzbe, még akkor sem, ha hosszú távú elköteleződésekről lenne szó. Ezért nemcsak a tisztes bérezéshez való 4. cikk maradt ki, hanem a munkanélküliek, fiatalok, idősek jogairól szóló cikkek zöme is, vagy a 30. cikk „A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni védelemhez való jogról" illetve a 31. cikk „A lakhatáshoz való jogról". A kihagyott jogok egy része csak jogszabály-módosítást, más része valóban pénzt is igényelne. A Szociális Jogok Európai Bizottsága, amely esetjoggal gazdagítva folyamatosan értelmezi a Kartát, ezt sok esetben számításokkal is világossá teszi. Az ugyanis a – nem túl meglepő, legföljebb a hasonló

[32] A nehezen magyarítható kifejezések közé tartozik T. H. Marshall alapfogalma, a „social citizenship" is.
[33] Szociális és Családügyi Minisztérium 1999.
[34] 1999. évi C. törvény.
[35] 2009. évi VI. törvény.

magyar dokumentumok zömétől eltérő – véleménye, hogy „a megfelelő források az egyik legfontosabb elem a kirekesztés és szegénység elleni küzdelemben, következésképpen e forrásokat biztosítani kell a stratégia céljainak megvalósításához".[36]

Ami a méltóságot illeti, ez hosszú ideig hiányzott a magyar közpolitika fogalomrendszeréből. Az 1949. évi Alkotmányban a fogalom nem szerepel, az 1989. éviben egyszer. A 2011. évi Alaptörvényben azonban már ötször fordul elő. 1990 óta – valószínűleg az Alkotmánybíróság közvetítésével – a méltóság, az élethez való joggal együtt, az alapjogok hierarchiájának a tetejére került. Számos további jogot is ebből vezetnek le. Ezért ma a magyar jogi szövegekből nem maradt ki teljesen egy, a szociálpolitika szempontjából különösen fontos filozófiai értelmezés. Paul Ricœur mondja például, hogy „valami jár minden emberi lénynek, csak azért, mert emberi". Ez a „valami" a feltétel nélküli tisztelet, bármilyen is legyen az egyén kora, neme, vallása, bőrszíne, egészségi állapota, társadalmi helyzete. A magyar Alkotmánybíróság ezt – nem sokkal a rendszerváltást követően – így fejezte ki: „A méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő".[37] Megjegyzendő, hogy a Módosított Európai Szociális Karta magyar törvényben elfogadott cikkei közül kimaradt a 26. cikk is: A munkavállaló joga emberi méltóságának védelmére, ami pedig nem elsősorban pénzkérdés.

Kérdés, hogy ez a közpolitikában új méltóságfelfogás mennyire marad papírforma vagy mennyire töltődik meg valóságos tartalommal. Ennek a megítélése azért nem könnyű, mert a méltóság fogalmát intuitíven jobban értjük, mint tudományosan. Értelmezése általában, azaz nem csak Magyarországon, nem teljesen világos, talán azért sem, mert annyira gazdag a tartalma. A jogi szövegekben a méltóság jelentheti a halálbüntetés, kínzás, faj- és kisebbséggyűlölet tiltását, a méltóságot tisztelő munkakörülmények és bánásmódok követelését, esetleg a gyermekek méltóságának tiszteletét. Az elkülönített bánásmód, a kirekesztés sokféle gyakorlatának tiltása is levezethető a méltósághoz való jogból. Lehet, hogy a gyermekek, vagy a mindenből kisemmizettek nem tudják, hogy van méltóságuk. De Eötvös József ezt másként gondolta: „S habár Dublin utcáin végigmenve a népet részegen dorbézolni látjuk, s habár évről évre nevekedik a szeszesitalok használata, nem a népé a vétek, nem azé, kinek meg kell felejtkezni magáról, ha örülni akar, kinek pálinkába kell fojtani emberi méltóságát, hogy elfeledje, mennyiszer nem becsültetett az."[38]

[36] Council of Europe 2008.
[37] 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
[38] Eötvös 1978, 150.

A MUNKA MINT SZÜKSÉGLET?

A beavatkozások szükségességét többnyire a jövedelemelosztásnál, illetve a fogyasztási cikkek és humán szolgáltatások piacán szokták értelmezni. Mi ennél tágabbra vonjuk a kört.[39]

A szociálpolitika iménti meghatározásánál is szerepelt az a kitétel, hogy a szociálpolitika „igyekszik a követeléseket a fogyasztás és elosztás színterére korlátozni", de adott esetben „a termelő ember szükségletei is legitim módon közös üggyé válhatnak". A szöveg 1987-ben íródott. Akkor egyfelől még csak felsejlett, de nem volt központi kérdés a munkanélküliség. Előtérben volt viszont Nyugaton a munka humanizálása, az ember önmegvalósításának lehetőségei a munkában, a munka árujellegének gyengítése többek között erős munkajogokkal. A megélhetés biztosításának módja mindig is valamennyire része volt az ember önazonosságának, identitásának – ha egyáltalán felmerült ez a kérdés. Most ehhez azt az igényt tették hozzá, hogy az ember munkája nemcsak az önazonosság, hanem a pozitív önértékelés forrása is lehessen.

Az továbbra is elfogadott kiindulási pont maradt, hogy egy társadalom akkor prosperálhat, ha minél többen „dolgoznak", azaz kapcsolódnak be a társadalmi munkamegosztásba. Ez egészült ki a munkaviszony tartalmi gazdagításával, olyan követelésekkel, hogy az ember a munkájából tisztes szinten tudjon megélni, hogy a munkavállalót erős jogok védjék, sőt, hogy változzon a munkaviszony jellege. Az volt a kérdés, hogy a munka, amely sokáig *fizikai kényszer* volt (rabszolgaság, jobbágyság), majd a bérmunkával *gazdasági* kényszerré és egyben a megélhetés *eszközévé* lett,[40] válhat-e olyan cselekvéssé, aminek *önmagában vett értéke és a munkavégző részvételével meghatározott célja van.*

A harminc évvel korábbi hangsúlyok azonban mára mindenütt, Magyarországon különösen nagy mértékben eltolódtak. Már nem az a kérdés, hogy a munka lehet-e örömforrás, hanem az, hogy van-e egyáltalán valamilyen munka. A munkaerőpiac

[39] Mielőtt megrónának az imperializmusért, hogy a szociálpolitikát nem korlátozzuk az elosztás ügyeire, hadd hivatkozzunk a szociálpolitika legújabb, nem megvetendő fellegvárára, a Harvard Egyetemen lévő Malcolm Wiener Center for Social Policyra. Szerintük a szociálpolitika „az egészségügyi ellátás, humán szolgáltatások, bűnügyi igazságszolgáltatás, egyenlőtlenség, oktatás és munka területén működő közpolitikák elmélete és gyakorlata" (http://www.hks.harvard.edu/centers/wiener). Lehet, hogy nincs igazuk, de legalább nem vagyok egyedül a szociálpolitika ilyen jellegű kiterjesztésére vonatkozó meggyőződéssel.

[40] „Ezért a munkás csak a munkán kívül érzi magát magánál levőnek, a munkában pedig magán kívül levőnek. Otthon akkor van, amikor nem dolgozik, és amikor dolgozik, akkor nincs otthon. Munkája ennélfogva nem önkéntes, hanem kényszerű: kényszermunka. Ezért nem szükséglet kielégítése, hanem csak eszköz a rajta kívül levő szükségletek kielégítésére." (Marx 1974, MEM, 42. köt. 86.)

alapvető problémájává a munkanélküliség vált, a munka bérmunka, sőt kényszerbérmunka jellege erősödött, megjelent a prekárius, létbizonytalansággal terhes munka. Ilyen körülmények között a szociálpolitikán belül első helyre került, hogy a munkaerőpiacot minél több közvetlen vagy közvetett eszközzel befolyásolja. Azt kell keresnie, hogy hogyan tud hozzájárulni ahhoz, hogy minél több embernek legyen emberhez méltó munkája, hogy erősek legyenek (maradjanak) a munkajogok, hogy javuljanak a munkafeltételek, hogy a bér „méltányos bér" legyen, és hogy a munkanélküliség idején ne következzen be teljes ellehetetlenülés.

FOGYASZTÁSI SZÜKSÉGLETEK

A fenti meghatározás elején szerepelt a szociálpolitika ismérveként, hogy hozzájárul a piacon rosszul kezelt fogyasztási szükségletek kielégítéséhez. Ehhez valahogyan meg kell állapodni abban, hogy mely szükségletekről van szó és mi a „nem megfelelően kielégített szükséglet". A válasz mindenütt történelmileg alakult ki. A piac korlátozásának sokféle módja van a versenyszabályozástól az árakba való beavatkozásig. Az általános politika szintjén dől el, hogy egy kormányzat milyen piaci folyamatokba avatkozik be és milyen módszereket választ. Az további kérdés, hogy mely szükségletek válhatnak közfelelősséggé és hogyan születnek meg az erre vonatkozó döntések. A döntések sok módon születhetnek a központi diktátumtól a népszavazásig. Magunk a demokratikus eljárások mellett vagyunk, amelyek játékszabályaira többször visszatérünk. Az mindenképpen a szociálpolitika felelőssége és dolga, hogy szakmai érvekkel mutassa meg, milyen szükségleteknél milyen előnyöket hozhat és milyen károkat okozhat, ha nem megfelelő a beavatkozás a piacba.

Az alapszükségletek köre tág. Enni, inni, lakni, ruházkodni kell, de ezeknek a szükségleteknek a kielégítése jórészt mindig egyéni-családi felelősség maradhatott. Később bővült a kör. Alapszükséglet lett a tanulás is, az egészség megtartása-helyreállítása is. Magyarországon az 1970-es évektől 2010-ig és olykor tovább ritkán megkérdőjelezett evidencia volt, hogy az állam felelőssége teljes a közoktatásban, az egészségügyben, az anyasági ellátásoknál, a családi pótléknál, a társadalombiztosítási ellátásoknál, a gyermekvédelemben és a büntetőpolitika szociális elemeinél (pl. börtönviszonyok). Egy sor más területen, a gyermekjólléttől a lakhatáson át a tömegsportolás lehetőségéig, ha nem is elégséges, de jelentős volt és olykor maradt az állami felelősségvállalás. Ahogy nőtt a mind sokrétűbb szükségletek köre, úgy vált egyre égetőbbé, hogy – a nagy magyar társadalmi és területi egyenlőtlenségek mellett – kik hogyan tudják elérni az új lehetőségeket például a tanulásban, vagy a gyógyulásban. Ezzel a közlekedés egy jó nagy szelete is bekerült a szociálpolitika

érdeklődési (felelősségi?) körébe. Lassan kapcsolódott ehhez a „zöld" világ, az ökológiai fenntarthatóság igénye. A szociálpolitikának arra is figyelnie kell, hogy beavatkozásai ne sértsék, ha lehet óvják a természeti és történelmi értékeket.

Nagy kérdés, hogy milyen színvonalat kell a köznek biztosítania egy-egy szükséglet esetében. Kialakítható-e egy közös minimum mindenki számára, akit az adott ellátás érint? Hiszen mindenkinek szüksége van jövedelemre, adott életkorban vagy helyzetben iskolára, képzésre, egészségmegőrzésre és gyógyításra, és így tovább. A jövedelmek esetében különösen bonyolult a szükséges szociális minimum ügye, annál inkább, mert – mint erre visszatérünk – éles viták folynak a csak a rászorulóknak nyújtott segélyek és a mindenkinek biztosított társadalmi alapjövedelmet támogatók között. A szolgáltatások esetében valamivel könnyebb társadalmi egyetértésre jutni olyan szintű minimum mellett, amely fölött már nincs, vagy csak marginálisan van szükség piaci igénybevételre. A legfejlettebb európai jóléti rendszerekben valóban lehetőleg egységes magas szintet igyekszenek biztosítani a köznevelés egész rendszerében az óvodától a felsőoktatásig, az egész egészségügyi ellátásban, és a személyes segítő szolgálatok széles körénél. Ilyen módon feleslegessé teszik e területeken a piaci vagy más szereplők belépését. Megjegyzendő azonban, hogy az egészségügyi ellátások rohamos technikai fejlődése és drágulása egyre nehezebbé, vagy épp lehetetlenné teszik, hogy a közös színvonal lépést tartson a lehetőségekkel. Ezért mind gyakoribbak és élesebbek a viták a szükséges minimális ellátásokról. A jó színvonalú szolgáltatások a szó sok értelmében beruházások a jövőbe. Az egységes színvonal – elvben – egyforma esélyű hozzáférést is kell, hogy jelentsen, ennek számtalan bonyolult (közlekedési és egyéb) vonzatával és költségével.

Noha elemzésünk középpontjában az állami szociálpolitika áll, e körül is sok szereplő mozog, sokrétű, folyton változó érdekekkel. Ezért egyetlen szociálpolitikai megoldás sem végleges. Az országok többségében, Magyarországon is folyton kiújulnak a viták az állam, a piac, a család, valamint a civilszervezetek és az egyház közti felelősségmegosztásról. A kétezres évek elején került például a viták középpontjába az egészségügy piacosítása, a nem piaci alapon működő egyetlen országos biztosító versengő piaci biztosítókra bontása. Ebből az érdekküzdelemből akkor a piac került ki vesztesen, de naivitás lenne azt gondolni, hogy ezzel a harc nyugvópontra jutott. Azóta kiújult és burjánzik az állam és a piac, illetve az állam és a többi szereplő közti küzdelem az oktatásban, az egészségügyben, a szolgáltatásoknál. Magyarországon a folyamat az államosítás-centralizálás 2010 óta tartó hevületének következtében a szokásostól eltérő mederben folyik. Az utóbbi években a kormányzati szándékokból több más új tendencia is kiolvasható. Miközben a kormányzat hangsúlyozza családbarát jellegét, a nyugdíjbiztosítás fokozatos leépítésével egyre nagyobb terhet hárít a családokra az idősek kötelező eltartásával. Az Alaptörvény deklarálja, hogy a „nagy-

korú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni",[41] amit a 2013-ban elfogadott Polgári Törvénykönyv[42] nyomatékosan megerősített. Ezzel Magyarország visszatért egy, a társadalombiztosítás létrejöttét megelőző 19. századi állapothoz, amikor azonban a szülőtartást számos új demográfiai és gazdasági feltétel nehezíti. Az állam igyekezetét arra, hogy az idősekkel szembeni kötelezettségeitől szabaduljon, épp ezek a körülmények – például a nyugdíjjogosultságot szerzők számának és arányának valószínűleg radikális csökkenése, a várható élettartam növekedése – magyarázzák, de nem igazolják.

A jelenlegi kormányzat a civil világon belül többféle megkülönböztetést alkalmaz. Kivételes előnyöket (például kiemelten magas normatívákat) élveznek a szociálpolitikai ellátások támogatásánál a bevett egyházak, első renden a katolikus egyház. A szakszervezetek helyzete és civil partnerként elismerése nehezül. A többi civil szereplőt a kormányzat radikálisan megosztja. A kormányt nyíltan támogató, inkább „álcivil" szervezetek számos, anyagi és egyéb előnyt élveznek akkor is, amikor szociális ellátásokat vállalnak fel. A politikailag semleges vagy liberális színezetű nonprofit civilszervezetek sokszor találkoznak pályázataik elutasításával, gyanakvással, alkalmasint indokolatlan jogi támadásokkal.[43]

Az állami szociálpolitika egyszerre jelenti a központi és a helyi államot, Magyarországon az önkormányzatokat. A szintek közti munkamegosztás országok között is, az időben is változik. Magyarországon a változások az utóbbi 25 évben radikálisak és hullámvasútszerűek voltak, ezért ezekkel önálló fejezetben foglalkozunk. 1990 után az önkormányzatok önállóvá váltak. A központi állam a szubszidiaritási elvnek megfelelően a helyi önkormányzatoknak adott át számos szociális felelősséget, a források biztosításával. A szolgáltatási infrastruktúra (iskolák stb.) megmaradt önkormányzati tulajdonban, amit helyi pályázatokkal tovább bővítettek. 2010 előtt voltak önkormányzat-erősítő és -korlátozó tendenciák, amelyek olykor generálhattak konfliktusokat is. 2010 előtt például települési közoktatási esélyegyenlőségi terveket kellett készíteni. Ha a minisztériumból kirendelt szakértő nem írta alá a tervet, nem lehetett uniós forrásra pályázni. Az önkormányzat alapkompetenciája azonban nem kérdőjeleződött meg. 2010 óta a központi állam nagy erővel törekszik az önkormányzati szerepkör minimumra csökkentésére, tulajdonok és felelősségek visszavételére. (Más, autonómiakorlátozó, a döntéseket centralizáló folyamatok is ismertek, vagyis az önkormányzati autonómiát korlátozó törekvések nem kivételesek. A szociálpolitikát azonban ezek érintik legközelebbről.) Az önkormányzatok esetén-

[41] Alaptörvény, CVI. cikk (4) bek.

[42] Ptk. 4:196. § (2) bek.

[43] Lásd erről a Norvég Civil Alap körüli történéseket a 2010-es évek közepén. Pl. A magyarországi civil társadalom helyzete aggodalomra ad okot, 2014. 06. 06.

ben az állami tulajdon és központi irányítás szükségességét azzal indokolta az állam, hogy így biztosítja majd a színvonalak egységesítését, a források, és ezzel a hozzáférés egyenlőtlenségeinek csökkentését. Egyelőre ilyen irányú eredményes törekvésekről nem tudunk.

ÖSSZEFOGLALÁS: A SZOCIÁLPOLITIKA DOLGA

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy a szociálpolitika az erősen értékterhelt politikák közé tartozik. A mögöttes értékek rendszerét a társadalompolitika fogalmának keretében tisztáztuk. A számunkra fontos értékek fő forrásait a világvallásokban, a felvilágosodásban és a szociáldemokrata eszmékben találtuk meg. Az Európában ma elfogadott Európai Szociális Modell nagyjából ennek az értékrendnek felel meg.

Röviden vázoltuk azt a folyamatot, ahogyan a szociálpolitika fokozatosan önállósodott. Társadalmi érdekké vált, hogy a piac révén nem megfelelően kielégíthető szükségleteket, a hiányokból adódó problémákat megfelelő intézményrendszerek kezeljék. Forrásaikat jelentős részben az állam biztosította. Az állami szociálpolitika a központosított elosztás és újraelosztás eszközeivel működik, relatíve önálló, elkülönült rendszerként. Az állam és polgárai közti olyan viszony, melynek középpontjában az egyéni és közösségi jólét növelése áll.

Azon szükségletek esetén vállalja az állam a piac korlátozását, a közös állami felelősséget, amelyek a hatalom politikai, ideológiai elkötelezettségeiből következnek, vagy/és amelyeket társadalmi konfliktusok a hatalomra rákényszerítettek, vagy/és amelyek kielégítése a hatalom érdekének tűnik. Sikeres működését segítik a szociális jogok és az emberi méltóság tisztelete. A szociálpolitika fontos célja a társadalmi összetartozás erősítése, a társadalmi kirekesztés minden formája elleni küzdelem. Eszközöket kell találnia ahhoz, hogy gyengítse az egyének sorsát meghatározó feltételek egyenlőtlenségeit a társadalmi viszonyok újratermelésének egész folyamatában. Különös hangsúlyt kell helyeznie a gyerekek társadalmi és fizikai életesélyei egyenlőtlenségeinek csökkentésére, ami az egész újratermelési folyamatot megalapozza. A kirekesztés megjelenési módjai között kiemelt fontossága van a szegregációnak, amely többnyire csoportokat különít el, mint a lakóhelyi, iskolai, területi, újabban munkaerő-piaci szegregáció vagy gettósítás. Hasonlóan fontos jog- és méltóságsértő eszköz a diszkrimináció. Egyéneket és csoportokat egyaránt érhet hátrányos megkülönböztetés, jogtalan elutasítás bőrszínük, etnikai hovatartozás, vallásuk, koruk, nemük vagy bármilyen, társadalmilag kreált másságuk miatt. A diszkrimináció erősíti a szegregáltság nehézségeit is – bár a diszkrimináció nem szegregált közegben is kiválóan tud érvényesülni.

A szociálpolitika intézményesített viszony állam és az állampolgárok között. A viszonynak demokratikusnak kell lennie. A demokratikus működés alapja a szociális és emberi jogok, valamint az emberi méltóság tisztelete, legfontosabb eszköze pedig a deliberáció, a közügyek közös megbeszélése. A központi döntések előtt szükség van az érdekek kifejezésének és érvényesítésének legitim fórumaira, a munkaügyi kapcsolatokra, a civil társadalom sokszínű részvételére. A szociálpolitika akkor lehet sikeres, ha az állampolgárok minél szélesebb köre vesz részt ezekben a folyamatokban. Ennek feltétele viszont az, hogy számos eszköz és intézmény szolgálja az állampolgárok jobb felkészültségét, képességeinek javítását a közügyekben való részvételre. A szociálpolitika dolga ilyen feltételek mellett nagyjából a következő:

- Segítsen korrigálni a munkaerőpiac kudarcait emberhez méltó munkahelyekkel és bérekkel, erős munkajogokkal, a munkanélküliség kárainak csökkentésével.
- A szükségletek jobb kielégítéséhez határozza meg, hogy mely egyéni és közösségi szükségleteknél szükséges korlátozni és korrigálni a piac működését, vagy kell az államnak beavatkoznia ahhoz, hogy ezek mindenki számára hozzáférhetők legyenek.
- A társadalom minőségének javítása, és nem utolsósorban a szükséges források biztosítása érdekében törekedjen a társadalmi és jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére.
- Ellátásai érjék el a jövedelmeknél és az egyes szükségleteknél azokat a minimális szinteket, amelyek mindenki számára biztosítandók a tisztességes megélhetéshez, az egészséges élethez, a szegénység, első renden a gyermekszegénység és kirekesztődés újratermelődési ciklusának megszakításához.
- A minimális szinteket igyekezzen legalább az esetek egy részében az optimális szintig emelni, hogy elkerülhetők legyenek a piaci alapú egyenlőtlenségek kárai. Ez a helyzet például a közoktatásban vagy az egészségügyben.
- Dolgozza ki és működtesse a kirekesztést, szegregálást, diszkriminációt csökkentő eszközöket.

A könyv a továbbiakban azt vizsgálja, hogy az elmúlt negyedszázadban a szociálpolitika mennyire jól tette a dolgát ezeken a területeken.

SZOCIÁLPOLITIKAI ELOSZTÁSI ELVEK

A szociálpolitika céljának megfelelően az újraelosztás egyik célja és egyben elve, hogy csökkentse, de legalább ne növelje a már meglévő – jövedelmi és más típusú – egyenlőtlenségeket. A probléma mind a források összegyűjtésénél, így első renden az adóztatásnál épp úgy felmerül, mint a források elosztásánál. Az adóztatás kérdésére a költségvetés fejezetben visszatérünk. Itt az ellátásokhoz való hozzáférést állítjuk középpontba. A hozzáférés is számtalan szempontból vizsgálható. Ezek közül is csak néhányat emelünk ki itt.

A SZOCIÁLPOLITIKAI ELOSZTÁS CSATORNÁI

Sokféleképpen lehet hozzájutni szociális ellátásokhoz. Richard Titmuss[44] három nagy csatornát vagy jóléti ellátórendszert különböztetett meg: a közösségi (állami) jóléti rendszert, a vállalatok jóléti ellátásait és az adórendszer révén nyújtott ellátásokat, vagyis a fiskális jóléti rendszert. Ehhez hozzá kell tennünk a magán-, egyesületi és egyházi jótékonyság adományait,[45] és talán az ajándékozás bizonyos eseteit is, például az ingyenes véradást.[46] Mindezek közül csak az állami jóléti elosztással, és részben az államháztartási elvonással, adóztatással szemben támasztható az a követelményegyüttes, amelyet a szociálpolitika céljai kapcsán leírtunk. A többi rendszerrel e munkában részletesen nem foglalkozunk. Nem csak azért, mert kevés a szisztematikusan gyűjtött információ. Azért sem, mert az állami szociálpolitikai akaratot kívánjuk feltérképezni, ami leginkább a jogszabályokban és az állami intézmények

[44] Titmuss 1991.

[45] http://mek.niif.hu/02100/02185/html/228.html.

[46] Richard Titmuss önálló könyvet szentel az „ajándékozási viszonynak" (Titmuss 1971). Azt mutatja meg, hogy mennyivel olcsóbb és biztonságosabb az altruizmuson nyugvó (angol) ingyenes véradás az amerikai piaci rendszernél, amelyben a vér profitszerző áru.

működésében fejeződik ki. Az állam (jelenleg vagy egyelőre) a külső rendszerekre nem hozhat az elosztást közvetlenül érintő jogszabályt, olyasmit, hogy ki kinek milyen jogcímen mennyit adjon.

Röviden az itt nem elemzett csatornákról:
A *jótékonyság* a szegényeket kívánja segíteni. Arról keveset tudunk, hogy ezt mikor milyen sikerrel, milyen hatással teszi. Szabad szemmel annyit látunk, hogy ahogyan nő az országban a nyomor, úgy nő az állampolgári adományozás, ami olykor egyéni, egyre gyakrabban pedig civilszervezetek révén működik. Társadalmi felháborodást és etikai elkötelezettséget egyaránt kifejez. A 2010-es évek elején még csak a civilszervezetek 8 százaléka vett részt jótékony adományozásban.[47] Mára ez az arány is, az önkéntesek száma is, az adakozók szervezettsége is valószínűleg nőtt. Az is sejthető, hogy egyre többen társítanak a hagyományos adakozáshoz személyesebb kapcsolatokat, a szociális munka valamilyen formáját, esetleg közösségi együttműködést, ami a helyi civil társadalmakat erősítheti. Újabban azonban – és nemcsak Magyarországon, hanem például Angliában is – az adakozás egyre inkább a legelemibb szükségletekről, elsősorban ételosztásról szól. Angliában (amiről persze sokkal többet tudunk), 2014-ben 1 millióra (egy év alatt 20 százalékkal) nőtt az élelmiszerbankot igénybe vevők száma. Akik a nagyon gondosan, szakszerűen összeállított, 3 napra szánt élelmiszercsomagokért mennek, éhesek. A csomagok felét gyerekek számára készítik. Az egyébként ott senkinek eszébe nem jut, hogy csak a gyerekek „lakjanak jól", bár természetesen ők a prioritás.

Az adakozás sokféle hátulütője jól ismert. Szükségképpen mindig van egy felülről lefelé irányuló, azaz hierarchiateremtő összetevője. Ez nem segíti az állampolgári öntudat erősítését. Épp ezért üdvözlendők a közösségi munkával összekapcsolódó adományozások. Ugyancsak az állampolgár-építés ellen hat, hogy a jótékonyságra nem formálható jog, és általában nincs szerződéses viszony sem. A magánadakozás esetlegesen ér el egyéneket-csoportokat, s nem jellemezheti a rendszeresség és kiszámíthatóság sem. További hátrány, hogy ma nálunk a nyomorban élőknek adakozó civilek állami kötelezettséget teljesítenek. Az állam ezt kihasználja, felmentve érezheti magát bizonyos kötelezettségei alól.

Az állam átfogó változtatás alóli felmentését sajátos módon támogatja az EU Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Programja. 2014 és 2020 között Magyarország közel 35 milliárdot, azaz évi 5 milliárd Ft-ot használhat fel a legszegényebb csoportok, családok, egyének főként élelmiszerekkel és némi szolgáltatással való támogatására. A segítséget szegény gyermekes családoknak, hajléktalanoknak, még

[47] Utasi 2013.

néhány kirekesztett csoportnak szánják. A pénz felhasználásának felelőse az állam, melynek jelentős szerepe van a pályáztatásban, a szabályok kidolgozásában és betartatásában, a partnerek kiválasztásában. A teljes összeg túlságosan alacsony, a projekt tartama túlságosan rövid bármilyen érdemi elmozduláshoz. De az a család, amelyik évente kétszer kap egy 20 kilós élelmiszercsomagot, hálás lesz.[48]

A jótékony adakozásban rejlő ellentmondásosság fájdalmas: tudjuk, hogy ma a legelemibb javak adományozására is különös szükség van. Azt is, hogy az adakozás szimbolikus társadalmi haszna, a szolidaritás nyilvános kifejeződése és a közügyekben öntudatosan és önkéntesen résztvevők körének bővülése mérhetetlenül nagy. Ugyanakkor az angol élelmiszerbankok önkéntese és támogatója elemzését úgy zárja, hogy az adott helyzet „nem tekinthető normálisnak. Életbevágóan fontos, hogy az élelmiszerbankokat iszonyúnak és felháborítónak tartsuk, ne pedig elfogadhatónak és a társadalom állandó összetevőjének."[49]

A vállalati szociálpolitikának vannak nyíltabb és rejtettebb összetevői. Ma csekély súlyúak azok az ellátások, amelyeket az államszocializmusban az állam a vállalatokra osztott ki, mint a közétkeztetés, a vállalati gyerekintézmények, üdülők vagy lakásépítések. (A szakszervezeteknek továbbra is van lehetőségük valamennyi pénzbeli és természetbeni segítségnyújtásra, de forrásaik nagyon korlátozottak és egyébként sem ez a fő funkciójuk.) Az étkeztetés, üdülés, iskolakezdési támogatás nyújtása stb. ma esetleges vállalati megegyezés kérdése. A rendszerváltás után a vállalatok túlnyomó többsége megszabadult munkásszállóitól és a (gyakran a dolgozók által épített) vállalati üdülőktől. Igaz, ha a Magyar Nemzeti Bank példáját nézzük, az üdülőtulajdonlás újraéledni látszik.

A vállalatok jogilag megkövetelt szociálpolitikai kötelezettsége szűk körű. Vannak általánosan kötelező munkajogi követelmények, munkavédelmi eszközök és feltételek, a foglalkozás-egészségügyi ellátás egyes tételei. Nem kötelező, de egyre inkább elvárt nyílt elem a „vállalati társadalmi felelősségvállalás" (a „corporate social responsibility", CSR). A gyakorlat az Európai Bizottság szorgalmazására terjed, és egyre inkább a kormányok ösztönző-támogató aktivitását is igényli. A vállalkozóktól azt várják el, hogy önkéntesen, törvényi kötelezettség nélkül bizonyos szociális és környezetvédelmi célokhoz igazítsák mindennapi üzleti tevékenységeiket. Az elvárt kötelezettségek szolgálhatják az Európa 2020 stratégiában foglalt célkitűzéseket, különösen az új készségekre és munkahelyekre, az ifjúságra és a helyi fejlesztésre irányuló kezdeményezéseket. De a CSR körébe még sok minden tartozhat, mint a tisztességes

[48] Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program 2014–2020, https://www.palyazat.gov.hu/node/56580. A kormányzat késleltető politikája miatt a program 2016 novemberéig még nem indult el.

[49] Garthwaite 2016.

foglalkoztatáspolitika, mely biztosítja az emberi jogok tiszteletét (az Európán kívülről importált termékek esetében is), a társadalmilag felelős közbeszerzés és sok más. A nagyvállalatok, kivált a multik a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet nyomására a szokásosnál többet nyújthatnak pl. képzésekben, ösztöndíjakban, munkakörülményekben. Az Unió mindezekről a tevékenységekről időszaki jelentéseket készít. Azt nehéz megmondani, hogy a megvalósult vállalati társadalmi felelősségvállalásból mi és mennyi a szociálpolitika, de kétségtelenül vannak érintkezési pontok.[50]

A nyílt vállalati szociálpolitikánál alkalmasint nagyobb tétel lehet a vállalati rejtett újraelosztás, aminek az értékét nem ismerjük, csak tudjuk, hogy a lehetőségek a vállalati beosztás rangjával együtt nőnek. Egy bizonyos szinten felül a vállalat – többnyire adókedvezmény ellenében – fizetheti a munkavállaló nyugdíj- és egészségbiztosítását, a felső vezetésnek gépkocsit, külföldi utat, akár méretre szabott öltönyt is biztosíthat. Részletes adatok nélkül is több mint valószínű, hogy ez a „vállalati szociálpolitika" inkább növeli, mint csökkenti az egyenlőtlenségeket.

A SZOCIÁLPOLITIKAI ELOSZTÁS TÍPUSAI

A továbbiakban csak az állami újraelosztásra szorítkozunk, annak a különböző módjait, elveit igyekszünk leírni. Ezek az időben változnak, s közben módosulnak elnevezések, fogalmak is. A modernitás (hogy ne mondjunk posztmodernitást) különösen sok új szelet hozott. Sem az elvek, sem a fogalmak körül nincs egyetértés. Az elveket ugyan mindig fontosabbnak tartjuk, mint a definíciókat – de fogalmakat használunk, ezért egyértelműsítenünk kell őket.

A nemzetközi gyakorlatban sokáig három fő típus volt ismert: az *univerzális ellátások,* amelyek mindenkinek állampolgári, a magyar hivatalos nyelv szerint „alanyi" jogon járnak, *a társadalombiztosítási ellátások,* amelyek a munkaviszonyhoz és az azzal járó járulékfizetéshez kapcsolódnak, és *a szelektív ellátások,* amelyek valamilyen feltételhez kötöttek. Ezeket rászorultságalapú ellátásoknak is hívják. A leggyakoribb szükséges és elégséges feltétel a kellően alacsony jövedelem és vagyon, ezek a jövedelem- és vagyonigazoláshoz, röviden jövedelemteszthez kötött ellátások. Emellett egy kormányzat más jogi feltételeket is szabhat. Ezek valamilyen kívánatos magatartás ösztönzését kívánják szolgálni. Ha a segélyezés célja és feltétele a humán tőke növelése, például a gyerekek rendszeres iskoláztatása, akkor a Világbank elnevezése szerint „aktív szociálpolitikai eszközről" van szó.[51] A gyakorlatban egyes feltételek

[50] Európai Bizottság 2014.
[51] Tóth et al. 2010.

csak azt kívánják érzékeltetni, hogy a szegények nemkívánatos teher a társadalom vállán, komoly erőfeszítések, magatartásuk változtatása nélkül nem számíthatnak segítségre. A magyar hivatalos nyelv a szelektív ellátásokon belül megkülönböztet ún. *normatív* támogatásokat, amelyeknél a jogosultság egyértelműen meghatározott, valamint *méltányossági* támogatásokat, amelyek feltételeit mérlegeléssel határozzák meg. A méltányossági kritériumot (szerintünk nem helyes értelmezéssel) előre szabályozott ellátásokra is alkalmazzák. A „méltányossági ápolási díj" is pontosan szabályozott volt, csak feltételei néhány szempontból eltértek az alapesettől. A helyi önkormányzati rendeletekben fordul elő, hogy a mérlegelendő feltételeket az önkormányzat saját preferenciái szerint szabja meg, például a szegények segélyezését nehezen teljesíthető magatartáshoz, magánéleti mozzanatokhoz, a majd még többször tárgyalt „érdemességhez" köti. E három típus mellett az államszocializmus bevezetett egy *csak munkaviszonyhoz*, járulékfizetéshez nem kötött ellátást, aminek egyes példái (pl. gyed) máig fennmaradtak.

Az ellátások *kedvezményezettjei* különböző csoportok. Minden állampolgárhoz csak néhány állampolgári szolgáltatás jut el (például, ha van korrekt állami egészségügy), illetve a még nagyon szórványosan felbukkanó társadalmi alapjövedelem, amelynek kérdésére visszatérünk. A legtöbb univerzális ellátás, mint a minden gyereket megillető családi pótlék, vagy – ha lenne – az állampolgári nyugdíj, demográfiai ismérvek szerint meghatározott csoportokra irányul, ezért olykor demograntnak is nevezik őket. Emellett más szempontok szerint is kialakulhatnak kedvezményezett csoportok. Egy részük elismerése összefügg a jogok fejlődésével.[52] A polgári, politikai és szociális (gazdasági, kulturális) jogok elismerését követően számos csoport – első renden a nők és az etnikai kisebbségek – kezdte artikulálni saját jogait a társadalmi elismerésre, egyenjogúságra. A gyermeki jogok is a 20. század közepe táján fogalmazódtak meg. Ezeknél a csoportoknál, amelyeket akkor is „kisebbségnek" szoktak nevezni, ha többségben vannak (mint a nők), komplex és általános „hátrányokról" van szó. Ennek megfelelően sokrétűek a politikai válaszok, melyeknek csak egy része tartozik a szociálpolitikához. (A gyerekek esetében például politikai jogaik nem, de a szülőkhöz, az egészséges testi-lelki fejlődéshez, az iskolázáshoz való joguk gyakran szociálpolitikai kérdés.)

Ezen túl vannak csoportok, amelyek tagjait sajátos, közös problémáik és ebből adódó hátrányok megakadályozzák, hogy a társadalom teljes jogú tagjai legyenek. A problémából – például különböző fogyatékosságokból – adódó hátrányok kiküszöbölésében az állam segítséget nyújthat. Az ilyen jellegű támogatásokat nevezzük

[52] Marshall 1991.

kategoriális ellátásnak. A kategoriális támogatások lehetnek univerzálisak, amikor a csoport minden tagja jogosult az ellátásra, vagy szelektívek, amikor csak az adott kategória szegényebb tagjainak jár az ellátás.

UNIVERZÁLIS ELLÁTÁSOK

Az *univerzalizmus* a nyugati jóléti államok virágkorában, a skandináv országokban pedig a mai napig kívánatos cél és gyakorlat, mint a társadalmi összetartozás eszköze.[53] Adminisztrációja olcsó és a szegénység ellen hatékony. Újabban sok helyen nyirbálják a magas költségekre hivatkozva. Mégis sok országban jellemző maradt a családi pótlék esetében, a skandináv jóléti államokban pedig a legtöbb ellátásnál. Magyarországon az államszocializmus idején csak az egészségügyi ellátás és a gyes váltak univerzálissá. A családi pótléknál különleges volt az elosztási elv. Nem járt mindenkinek, csak annak, aki munkaviszonyban állt (legalább havi 3 hétig), de nem kötötték járulékfizetéshez. Ezért mégsem tekinthető társadalombiztosítási ellátásnak. 1990 óta két ellátás maradt (illetve lett) univerzális, a családi pótlék és a gyes – kisebb megszakításokkal.

A Bokros-csomag mindkét ellátást szelektívvé, jövedelemteszthez kötötté tette. A Fidesz–FKGP-kormány az univerzalitást visszacsinálta, de egy kis csorbával. Az első Fidesz-kormány az igazolatlan iskolai hiányzást „védelembe vétellel", a második a családi pótlék (nevelési vagy iskoláztatási támogatás) szüneteltetésével szankcionálja. 2014 óta az óvodába íratás kötelező, és ezzel az óvodai hiányzás is szankcionálandóvá vált. Az egészségügyi ellátás univerzális hozzáférhetősége fokozatosan megszűnt. A folyamat egy 1991. évi országgyűlési határozattal kezdődött,[54] majd 1992-ben fejeződött be, amikor a társadalombiztosítás kettévált és megalakult az Országos Egészségügyi Pénztár. A másutt kevéssé ismert, felemás – csak munkaviszonyhoz kötött, de járulékfedezet hiányában nem társadalombiztosítási – ellátás Magyarországon fennmaradt a gyed esetében (majd felbukkant néhány, sok további feltételhez is kötött munkanélküli-ellátásnál).

Az univerzális ellátás akkor hatékony, ha színvonala bőkezű, de legalább megfelelő. És akkor biztonságos, ha értékét megőrzi, azaz az árakhoz *indexelt*. Magyarországon egyik jellemző sem volt soha erős, de mindkettő 25 éve (kis kitérőkkel) gyengül. Ennek egyik oka a következetlen, 2008 óta a gyakorlatban megszüntetett indexelés a családi pótlék esetében is, és mindazon ellátásoknál, amelyek a 28 500 forintnyi nyugdíjminimumhoz vannak kötve. Ha egy kormányzat invenciózus, ak-

[53] Korpi–Palme 1998.
[54] 60/1991. (X. 29.) OGY határozat.

kor az indexelés hiányát is sikerként értékelheti. (A hamis értékelés számos más területen is megtalálható minden kormánynál. 2010 óta azonban minden korábbinál általánosabb lett.) Az illetékes tárca a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapról szóló 2014. évi tájékoztatásában a pozitívumok között kiemelte: „a családi pótlék törvényben garantált gyermekenkénti alapösszegei nem csökkentek."[55]

A családi pótlék, illetve ennek egy családra számított értéke 1990 és 2014 közt értékének közel felét elvesztette, s míg korábban az átlagos nettó bér harmada volt, 2014-re már csak annak 15 százalékát érte el. A gyes „csak" 22 százalékot vesztett az értékéből és távolabb került az átlagbértől. A gyed reálértéke viszont, minthogy nem a nyugdíjminimumhoz, hanem a tényleges saját bérhez kapcsolódik, 25 év alatt 67 százalékkal nőtt és jóval közelebb került az átlagbérhez. A női foglalkoztatás aránya a nők képzettségével együtt javul. Ezért a gyed kiemelt növekedése összhangban van a kormány középosztály-erősítő, alul lévőket szándékkal gyengítő fordított újraelosztásával (lásd 1. táblázat).

1. TÁBLÁZAT | A családi pótlék, gyes, gyed reálértéke, 1990–2014

	1990	2014
Reálérték, 1990=100		
Családi pótlék	100	55
Gyes	100	78
Gyed	100	167
Nettó bér %-ában		
Családi pótlék	35	15
Gyes	32	20
Gyed	51	67

Forrás | KSH STADAT, 2.5.5. tábla alapján saját számítások, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html.

Elvben univerzális lehet a magyar gyakorlatban a jövedelmekkel emelkedő, a gyermekek után nyújtott családi adókedvezmény. A kedvezmény 1988 és 1995 között viszonylag alacsony szintű volt. A Bokros-csomag megszüntette. A Fidesz–FKGP-kormány 1998-tól visszavezette és számottevő összeggé tette. Az őt követő két MSZP–SZDSZ-kormány a kedvezmény nagy részét igazságtalannak tartotta és eltörölte, majd a Fidesz–KDNP-kormány 2010-ben a korábbinál magasabb szinten

[55] http://mno.hu/magyar_nemzet_belfoldi_hirei/pluszmilliardok-csaladtamogatasra-1260787.

visszaállította. A kedvezmény teljes összege lassan közelít a családi pótlékéhoz, csak igénybevétele más. A kisebb jövedelműek, főként a sokgyermekesek, nem, vagy csak részben tudják igénybe venni.[56]

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOK

A pénzben nyújtott *társadalombiztosítási ellátások* a nyugdíj, a táppénz és a Magyarországon csak 1991-ben bevezetett munkanélküliségi járadék.[57]

A *nyugdíjrendszer intézményei, számítási szabályai, hozzájutási feltételei, szintje* folyamatosan változtak. Erről e kötetben külön tanulmány számol be. Itt csak annyit, hogy a teljes foglalkoztatás idején szinte minden munkavállaló jogosulttá vált valamilyen nyugellátásra 1-2 évtized munkaviszony után. (Ez a tartam egyre hosszabb lett.) A biztosítási nyugdíjellátásra jogosultak aránya a foglalkoztatás csökkenésével és a nyugdíjszerzési feltételek szigorításával fogy. A nyugdíj szintje – figyelemre méltó módon – az 1990-et követő első évek zuhanása után többé-kevésbé megtartotta reálértékét. Sőt, néhány évben, amikor évenkénti módosítását a bérekhez is kapcsolták és a bérek nőttek, reálértéke valamit emelkedett. Így 2014-re már valamivel meghaladta a 25 évvel korábbi szintet. Ezért minden statisztikában a nyugdíjasok a jó helyzetű jövedelemcsoportokban vannak. Igaz, a GDP és a bérek a nyugdíjemelkedést meghaladták, vagyis nőtt a távolság a bérek és a nyugdíjak között. Mégis, a nyugdíjak értéken tartása rendkívül pozitívnak tekinthető a másik két társadalombiztosítási ellátás sorsához képest. Az alacsony magyar jövedelmi szint mellett a nyugdíjasok helyzete természetesen csak relatíve jó, de legalább biztonságos. A biztonságot gyengítette néhány 2010 óta bevezetett változtatás például az előrehozott nyugdíjaknál és rokkantnyugdíjaknál. A korhatár alatti nyugdíjasok a felülvizsgálat után néhány átmeneti ellátás mellett két fő csoportba kerültek, korhatár alatti rokkantsági ellátást, vagy – rehabilitálhatóság esetén – rehabilitációs ellátást kaphatnak. Az ellenőrzések, illetve felülvizsgálat során mintegy 30 ezer fő kiesett a rendszerből, a rehabilitálhatónak ítéltek jövedelme (százezer fő felett van a számuk) 20-30 ezer forinttal csökkent.[58] A nyugdíjrendszer további biztonsága mellett új kérdőjeleket találunk, melyekre itt nem térünk ki.

A *táppénz* a nyugdíjnál rosszabbul járt. A táppénzellátások fokozatosan, 1995-96-ban ugrásszerűen romlottak. A táppénzalap csökkent, a jogosultsági feltétele-

[56] Az adókedvezményt részletesen a költségvetést elemző és a családi ellátásokkal foglalkozó fejezetben vizsgáljuk.

[57] A járadék már az 1991. IV. törvény előtt, 1989-től kezdve létezett, de még erre vonatkozó törvény nem volt (Nagy, 2000).

[58] Részletesebben lásd a nyugdíjról szóló fejezetet.

ket szigorították, a táppénzfizetés időtartamát a baleseti táppénznél is 2-ről 1 évre szállították le,[59] a táppénz számítási alapjául szolgáló bért jelentősen csökkentették. A munkáltatók magatartását is befolyásolták egyes szigorítások. A Bokros-csomag szigorított egy már 1991-ben törvényileg bevezetett elemet. Akkor az állami takarékosság érdekében a táppénzköltségek egy jelentős részét visszahárították a munkáltatókra azzal, hogy a betegség első 10 napját kinevezték betegszabadságnak, amit a munkáltató fizet. A betegszabadság hosszát 1995-ben 15 napra emelték. (Bokros 25 napos szabadságot követelt. A 15 napos „engedményhez" Kósáné Kovács Magda munkaügyi miniszter emiatti lemondása is szükséges volt.) A munkáltatókat ennél is jobban sújtotta, hogy a „betegszabadságot" követő táppénzköltségek egyharmadát be kellett fizetniük az Országos Egészségügyi Pénztárba, akár a táppénz maximálisan igénybe vehető teljes egy évére. Ezt a sápot az egészségügyi járulék csökkentésével kívánták kompenzálni. A kompenzálás csak részleges volt. A kis foglalkoztatók számára azonban különösen nehéz helyzetet teremthetett akár egyetlen súlyos beteg. A növekvő költségek miatt a munkáltatók egyre inkább az egészségeseket kezdték keresni, illetve maguk is mind érdekeltebbé váltak a táppénzfegyelem erősítésében. (Egy ideig viszonylag gyakori volt, hogy a munkavállalók táppénzre „íratták ki magukat" például a második gazdaságban vagy a saját telkükön végzett munkához.) Így nemcsak a táppénz romló színvonala, illetve a mind erősebben megkövetelt fegyelem miatt csökkent a táppénzesek száma, hanem az egzisztenciális félelem miatt is. A következményekhez tartozik a „lábon kihordott" betegségek nagy száma, illetve a munkavállalók diszkriminatív megkülönböztetése aszerint, hogy mennyire jelentenek „egészségügyi kockázatot". A diszkrimináció és egzisztenciális félelem azért valószínű, mert csak a lazaságok vagy csalások csökkentésével aligha magyarázható a 25 éves zuhanó trend. A táppénzes napok száma 1990 és 2010 között harmadára, a táppénzesek aránya 6-ról 2 százalékra, számuk 60 ezer főre esett. Ennek töredéke lehetett csak csaló. A 2010. évi alacsony arány miatt érthetetlenek a 2010 óta hozott új szigorító, illetve megalázó rendelkezések, amelyek mindegyike táppénzcsalásokra hivatkozik. Noha erre vonatkozó kutatást vagy adatokat nem ismerünk, a kormányzati szövegekből és jogszabályi indoklásokból 2010 után is drámaian magasnak tűnik a csalások száma. A jelenséget olyan mértékben fontosnak tartja a hatalom, hogy 2010-ben a táppénzcsalás bekerült a Büntető Törvénykönyvbe és 2 évig tartó elzárással büntethető. Ugyancsak erre hivatkozva vezették be 2014-ben (hosszú idő után újra) az otthoni ellenőrző látogatásokat, majd azt a szabályt is, hogy a munkavállalót táppénz alatt is el lehet bocsátani. Ez a munkáltatóknak jelentős pénzügy könnyítés, de a munkavállalók számára tragédia lehet (lásd 2. táblázat).

[59] 1995. évi XLVIII. törvény indokolása.

2. TÁBLÁZAT | A táppénz fontosabb adatai, 1990–2014

ÉV	A TÁPPÉNZRE JOGOSULTAK SZÁMA, EZER FŐ	A TÁPPÉNZESEK NAPI ÁTLAGOS SZÁMA, EZER FŐ	A TÁPPÉNZESEK ARÁNYA, %	EGY TÁPPÉNZES NAPRA JUTÓ KIADÁS, FT, REÁLÉRTÉK
1990	4540	272	6	260
2000	3465	112	3,2	218
2010	3473	76	2,2	246
2014	3954	59	1,5	255

Forrás | KSH STADAT, 2.5.3. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp003.html.

A munkanélküli-ellátásokat a munkanélküliség rohamos növekedése egyre szükségesebbé tette. Már 1989-ben kikényszerítette a munkanélküliek járadékát. A törvényi szabályozás 1991-ben született meg. A bevezetéskor a *munkanélküli biztosítási járadék* még nagyon bőkezű, európai szintű volt. Ez azonban a félmillió fölötti munkanélküliség mellett egyre tarthatatlanabbnak tűnt. Ezért, túl azon, hogy az új munkanélküliek jelentős részét átterelték a nyugdíjrendszerbe előrehozott vagy rokkantnyugdíjjal, az ellátás szabályait fokozatosan szigorították. A változtatásokat színezte a gyakori névváltoztatás. A „munkanélküliségi" kifejezést 2002-től részben, 2005-től egészben a munkanélküli aktivitását fokozottabban elváró „álláskeresési" kifejezés váltotta fel, a járadékot hol járadéknak, hol támogatásnak hívták. 2015-ben álláskeresési járadék volt a tb-ellátás neve. Szinte nem volt olyan év, amikor valamilyen feltétel ne változott volna. Az első években a járadék mindenkinek 2 évig járt, aztán ez változó ütemben csökkent. 1992-ben a maximum 1,5 év lett, 1995 után 1 év, 1999-ben 9 hónap, 2011 óta pedig maximum 3 hónap. Ez a rövid tartam Európában példa nélküli. Van, ahol a tartam korlátlan, van, ahol 2-3 év, a minimum 6 hónap. Ahhoz ugyanis, hogy valaki valamennyire elfogadható, képzettségének megfelelő állást találjon egy nehéz piacon, három hónap nem elég. Ezt adatok bizonyítják. Ha viszont ennyi idő alatt nem talál állást, akkor a hirtelen lezuhanó életszínvonal megbéníthatja. Könnyítés egy ideig egyetlen elemnél volt: a járadékhoz szükséges munkaviszony olykor csökkent, mert a rohamosan rövidülő munkaviszonyokhoz igazodni kellett. 1999-ben ez a trend megfordult: újra emelték a jogszerzéshez szükséges időt (az előző 3 évben 200 helyett 360 napra lett szükség). 2016-ban is ez a feltétel él.

A munkanélküli-ellátások ritkán teljesülő követelménye, hogy a munkanélküli valamilyen szinten meg tudjon élni. A biztosítási elv többnyire a korábbi keresettel valamennyire arányos járadékot szokott nyújtani, bár az gyakran nem éri el a táppénz/bér arányt. Magyarországon az ellátás biztosítás jellege gyengült a források oldalán is. Így a többi feltételhez hasonlóan az ellátás összege is jelentősen romlott.

A munkavállalók munkaerő-piaci járuléka ugyan 1-ről 1,5%-ra nőtt, de már nem biztosítás címen fizetik. A munkáltatóknál pedig 2012-től minden korábbi biztosítási járulék egybeolvadt egy „szociális hozzájárulási adóba" (szoha). Az adó keresetarányos jellege megmaradt, csak a keresethez viszonyított aránya csökkent fokozatosan, de végeredményben radikálisan. 1991-ben a plafon még a minimálbér háromszorosa volt. Ez csökkent 1992-ben a minimálbér kétszeresére, aztán fix összegre, majd 1997-ben a nyugdíjminimumhoz kötötték, annak 180 százalékában maximálták. 1999-től visszatértek a bérminimumhoz kapcsoláshoz, de a maximum lecsökkent előbb a minimálbér 120, utóbb 100 százalékára. Jelenleg is ez a maximum. A munkaadói terhek csökkentése ésszerű cél. A csökkentés mértéke azonban érzékenyen érintheti a munkanélküli-ellátások forrásait. A munkanélküli/álláskeresési járadék minimuma eredetileg, az 1991. évi törvény szerint a minimálbér összege, maximuma annak háromszorosa volt. Közben jelentős hullámzások voltak. Jelenleg a járadék minimuma a megelőző bérhez kapcsolódóan tetszőleges, de a maximum minden esetben a minimálbér. A fentiek alapján állítható, hogy a biztosításelven alapuló munkanélküliségi járadék mára szinte értelmetlenné vált. Nemcsak azért, mert az összeg már alig tompítja az állásvesztés sokkját, hanem azért is, mert a 3 hónap megfelelő állás kereséséhez kevés. A járadék megszűnése után más típusú ellátások vehetők igénybe.

KATEGORIÁLIS ELLÁTÁSOK

Minden társadalomban vannak egyének és csoportok, akiknek-amelyeknek sajátos hátrányaik megnehezítik „a függetlenséghez, a társadalmi beilleszkedéshez és a közösség életében való részvételhez való joguk"[60] érvényesülését, illetve olyan speciális szükségleteik vannak, amelyeket saját erejükből, vagy még családjuk segítségével sem tudnak kielégíteni. E csoportok közül Magyarországon kategoriális ellátást kapnak a különböző fogyatékossággal élők, azok, akik őket ápolják, továbbá azok, akiknek gyógyszer- vagy gyógyászati segédeszköz fogyasztása különösen magas. A kategoriális ellátások az ápolási díj, a közgyógyellátás, továbbá különböző rokkant, fogyatékossági, rehabilitációs ellátások.

Ezen ellátások lehetnek normatívak (univerzálisak),[61] vagy rászorultsághoz (jövedelmi-vagyoni feltételhez) kötöttek. Jelenleg a kategoriális támogatások közül kettő univerzális, a fogyatékossági támogatás és az ápolási díj. A fogyatékossági támogatás

[60] Módosított Európai Szociális Karta 15. cikk.

[61] Jóllehet a fogyatékossági feltételek fennállását gyakorta ellenőrzik akkor is, ha javulásra semmi esély.

(fot) 2000-ben lépett be a rendszerbe.[62] A fot korábbi ellátásokat – a vakok járadékait, a mozgáskorlátozottak közlekedési támogatását, az emelt szintű családi pótlékot – az ellátott beleegyezésével összevonta és helyettesítette. Célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá az érintett személy társadalmi hátrányainak mérsékléséhez. 2001-ben még csak 38 ezren igényelték az ellátást, 2005 óta a szám 100 ezer fölé emelkedett, 2014-ben 115 ezer fő.[63] Az összeg más ellátások kiegészítését szolgálja, a helyzet súlyosságától függően szűk határok közt. Eredetileg (a 2001. évi rendelet szerint) az öregségi nyugdíjminimum 65-80 százaléka volt, vagyis 18 500 és 22 800 Ft között mozgott. Azóta volt olyan törekvés, hogy a nyugdíjemelést kövesse, de ez csak részlegesen valósul meg. A 2016. évi összegek 19 500 és 24 000 Ft.

Az ápolási díjat a Szociális törvény vezette be 1993-ban jövedelemteszthez nem kötött ellátásként. A közgyógyellátásnak volt és maradt jövedelmi és vagyoni feltétele. Korábban az ápolási díj és a közgyógyellátás adható volt „alanyi jogon", például ápolási díj súlyosan beteg 18 éven aluli esetében, és „méltányossági alapon", ha a sok feltétel közül egyik-másik nem teljesült. A „méltányosság" nem egyedi elbírálást, hanem ugyancsak pontosan meghatározott feltételeket jelentett, például azt, hogy 18 éven felüli súlyosan beteg családtag szorul ápolásra. Az ápolási díj feltételei 2010 után javultak, összegét a súlyosabb beteget ellátóknál emelték, a kör valamennyire bővült. 2000-ben 30, 2014-ben 60 ezer ember kapott ápolási díjat. A havi összeg a 2000. évi 14 ezer Ft-ról 2005-re 23 ezer, 2014-re 34 ezer Ft-ra emelkedett.[64] 2015 január 1-jével a korábbi „normatívan szabályozott méltányosság" megszűnt, azaz csak egy, a korábbinál bővebb kategória van. Az önkormányzatok, ha van erre pénzük, hozhatnak döntéseket méltányossági ápolási díjakról vagy közgyógyellátásról.

SZELEKTÍV, SEGÉLYJELLEGŰ ELLÁTÁSOK

A segélyezés magyarországi történetével és gyakorlatával külön tanulmány foglalkozik e kötetben. Itt csak érintjük a fő csomópontokat. A rászorultsági alapú segélyek összességét Nyugaton *reziduálisnak,* (maradékjellegűnek) nevezik. A kicsit lebecsülő szóhasználat arra utal, hogy az európai szociális gondolkodásban máig eleven az a törekvés, hogy szabaduljanak a jövedelem- és vagyonteszthez kapcsolt segélyektől,

[62] A támogatásra vonatkozó szabályokat az 1998. évi XXVI. törvény, valamint a 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet tartalmazza.

[63] KSH STADAT, 2.5.9. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg006.html.

[64] KSH STADAT, 2.5.7. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010a.html.

mert költségesek, megosztóak, igénybevételi arányuk pedig többnyire alacsony. Ez akkor is igaz, ha a rászorultság jogilag igazolható és jogosultságot teremt, Magyarországon használt kifejezéssel „normatív".[65] Ezt a kifejezést Nyugaton nem használják. Nálunk azért látszik szükségesnek, hogy kiemeljék a különbséget a segélyezés egy (másutt már kevéssé használt, de nálunk olykor fontossá váló) másik elvéhez, a diszkrecionalitáshoz képest, amiről még több szó lesz. A diszkrecionalitás azt jelenti, hogy a döntéshozó mérlegeli a körülményeket. Noha a jogalkalmazás számos területén a mérlegelés elengedhetetlen, a segélyezésnél a mérlegelő döntést bizonyos körülmények között esetlegességek, alkalmasint előítéletek befolyásolhatják.

A magyar segélyezési rendszert történelmileg először az 1993. évi szociális törvény szabályozta, ami az első magyar „szegénytörvénynek" is tekinthető, bár tartalma annál bővebb. „A szociális törvényre 2004-ig a diszkrecionális ellátások túlsúlya volt jellemző. Az ezredfordulót követő irányváltás célja az volt, hogy a megélhetést biztosító ellátások szabályozását normatívabbá tegyék, s csak egyes kötött felhasználású, illetve krízissegélyek elbírálásakor nyíljon tere az egyéni mérlegelésnek."[66] Úgy tűnik, közeledtünk a nyugati gyakorlathoz, ahol az egyéni mérlegelés inkább kivétel, a jogilag szabályozott ellátások az általánosak. Ott egyébként valószínűleg épp azért nem használják a „normatív" jelzőt, mert a jogszerűség hosszú ideje magától értődő.

Magyarországon talán a legelevenebb szociálpolitikai tárgyú közvita arról folyik, hogy kell-e egyáltalán, mennyi és milyen segélyezés kell.[67] Legalább három, a jelenlegi rendszert bíráló álláspont van. Az *egyik* elvben tagadja a segély létjogosultságát. A miniszterelnök ezt a meggyőződést osztja. Néhány éven belül megvalósítani kívánt munkaalapú társadalmában, amely szakít a liberális társadalomszervezés elveivel, már nem lesz segély. „A magyar kormány vállalja, hogy a következő négy évben újabb munkahelyeket fogunk létrehozni. Elérjük, hogy 2018-ra senkinek se legyen szüksége jövedelempótló támogatásra, mert lesz munkája, mégpedig olyan munkája, amiből megélhet, sőt gyarapodhat is".[68]

A segélyek eltüntetését szolgálják az átkeresztelések is. Az illetékes minisztérium „szótárat" is készített a fogalmak kötelező változtatásáról, amelyben többek között a „segély" „nem használható kifejezés", helyette a „támogatás" kifejezés javallott.[69] Így

[65] „Amennyiben a szabályozás normatív, úgy a jogszabály az ellátáshoz való hozzáférés összes lényeges feltételét meghatározza, vagyis a jogalkalmazó feladata lényegében kimerül a jogosultsági feltételek fennállásának ellenőrzésében" (Juhász–Tausz 2012, 147).

[66] Juhász–Tausz 2012, 147.

[67] Pl. Győri 2014.

[68] Orbán Viktor beszéde a Siemens Képzési Központ megnyitásán, 2014.

[69] Emberi Erőforrások Minisztériuma 2015a.

lett az 50 évvel ezelőtt bevezetett gyermekgondozási segély, a gyes, új neve „gyermekgondozást segítő ellátás". A terhességi-gyermekágyi segély neve 2015. január 1-jétől csecsemőgondozási díj (csed), ami valójában egy régi hibát korrigál: ez mindig biztosítási jogviszonyhoz kötött, valójában társadalombiztosítási ellátás volt. A rendszeres szociális segély nagy része megszűnt, egy eleme maradt fenn, amit 2015. március 1-jétől egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásnak hívnak. Minden önkormányzati segély neve települési támogatás. Az átkeresztelések annyiban biztatóak, hogy egyes ellátások az új néven talán megmaradhatnak.

A *második* álláspont hívei elfogadják a rászorultsági elv létjogosultságát, azt, hogy az állam csak annak adjon pénzbeli támogatást, aki nem képes önmaga és családja fenntartására. Ezt a nézetet azzal is alátámasztják, hogy a fejlett jóléti államokban az univerzális ellátások (egészségügy, iskola) nem csökkentették (eléggé) az egyenlőtlenségeket.[70] Szelényi Iván, aki korábban a mainál jobb színvonalú, de célzott rászorultsági segélyezést tartott kívánatosnak, újabban (amerikai mintára) a negatív jövedelemadó és az alacsony keresetűeknek nyújtott adókedvezmények kombinációjában látja a megoldást. Ez is szelektív ellátás, de a jövedelemteszt bizonyos kellemetlenségei nélkül.[71]

A *harmadik* álláspont hívei nem segély-, hanem szegénypolitika-ellenesek.[72] A szegénység rohamos növekedése és a közhangulat radikálisabb megoldásra felkészületlensége miatt kénytelenek elfogadni a tömeges segélyezés jelenlegi elkerülhetetlenségét. Távlatilag az integráltabb és integrálóbb társadalom érdekében az univerzális megoldások felé mozdulást tartanák kívánatosnak. A jelen és a közeljövő prioritásának azonban a mai tömeges, hosszú távon káros szegénység mellett ez a felfogás is a jelenlegi segélyek radikális emelését tartja, kiegészítve közösségfejlesztéssel és szociális szolgáltatásokkal. A kialakult segélyezési gyakorlat, ahogyan ezt e könyv több részlete is bizonyítja, valóban egyre tarthatatlanabb.[73] A szociális jogok valamelyes erősödése ellenére a segély a rászorulók jelentős részét nem éri el. Feltételei gyakran méltóságtipróak. Színvonala minden minimális megélhetési küszöb alatt van, állandó létbizonytalanságot jelent, a mélyszegénységet és a szegénység átörökítését tartósítja. Újra és újra ismételnünk kell: csak a pénz nem elég, de pénz nélkül nem lehet a mai nyomoron segíteni.

[70] Goodin 1990.

[71] Szelényi 2014.

[72] Pl. Titmuss 1974; Townsend 1975; Gans 1995; Atkinson 2015.

[73] Nem véletlen, hogy több jelentős (nem hivatalos) szakmai tervezet született e kérdésben az utóbbi években, pl. Czibere et al. 2011; Darvas et al. 2013; Misetics et al. 2015.

A segélyek szokásosan megkülönböztetett két nagy csoportja hosszú ideig az ún. jövedelempótló és az ún. kiadáskompenzáló támogatások voltak, a KSH is ezt a csoportosítást alkalmazta. Az elsőbe tartozott a rendszeres szociális segély, a munkanélküliek ellátásai, vagyis a foglalkoztatást helyettesítő támogatások, az ápolási díj és az időskorúak járadéka. (A munkanélküli/álláskeresési járadék, melynek sokáig alapvető jövedelempótló szerepe volt, nem a szociális ellátások között szerepelt, mert társadalombiztosítási ellátásként tartják számon.)[74] A második kategóriába került a lakásfenntartási támogatás, az adósságcsökkentési támogatás, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, a temetési segély, az átmeneti segély. Elvileg itt lenne a helye a rendszeres gyermekvédelmi kedvezménynek vagy a gyógyszertámogatásnak is, csak ezek más táblázatokban tűnnek fel, elég esetlegesen. 2015-től a kormány a segélyezést a „munkaalapú társadalom" paradigmájához igazítva rendezte át. A reform egyszerre volt igazgatási és tartalmi. A korábbi „jövedelempótló", többé-kevésbé normatív ellátások a kormányhivatalokhoz kerültek, kis szűkítésekkel-bővítésekkel és átnevezésekkel. A segély kifejezés, mindenhonnan eltűnt, ellátásra vagy valami hasonlóra keresztelték. Az ápolási díj valamivel kedvezőbb lett. A rendszeres szociális segély a nem munkaképeseknek nyújtandó „egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatássá" változott, azaz a nyugdíj előtt lévők kimaradtak az ellátásból. A korábban kiadáskompenzálónak nevezett segélyek az önkormányzatokhoz kerültek, de egyetlen települési támogatássá olvadtak össze. A helyi segélyek, támogatások költségét az önkormányzatoknak kell fedezniük nagyobb adóbeszedési jogkör segítségével. Az így is forráshiányos önkormányzatoknak a költségvetés nyújt támogatást, összesen 30-34 milliárdos összegben. A kormányzat sikernek tekinti az összeg változatlanságát: „A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár elmondta, több eddigi szociális támogatás elnevezése megváltozik ugyan, de a szociális támogatásokra fordított állami és önkormányzati források együttes összege nem fog csökkenni."[75] A 2015. évi átrendezések hatása már látszik a települési támogatás megjelenésében, a korábbi gyermekvédelmi, lakástámogatási, átmeneti, temetési támogatások eltűnésében (a lakásfenntartási támogatások csak 2015 márciusa után tűntek el, addig fizetni kellett a megállapított összegeket) (lásd 3. táblázat).[76]

[74] A munkanélküli-ellátásokról lásd részletesebben a foglalkoztatásról szóló fejezetet.

[75] Portfolió 2014.

[76] A segélyekről részletesebb adatokat lásd a Segélyezés című fejezetben.

3. TÁBLÁZAT | Fontosabb szociális ellátásokban és álláskeresési járadékban részesülők száma, ezer fő, 1995–2014

TÁMOGATÁS		1995	2000	2005	2010	2014
Rendszeres szociális segély	havi átlag	24	47	159	36	38
Más szociális segélyezett					84	
Jövedelempótló támogatás		193	140			
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás				–	174	161
Munkanélküli/Álláskeresési járadék		151	117	116	42	38
Ápolási díj		22	27	40	57	63
Lakásfenntartási támogatás	tárgyév egésze	235	197	303	361	412
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás		–	432	306	187	–
Átmeneti segély		998	643	563	426	–
Önkormányzati segély		–	–	–	–	411

Az adatok bizonytalanok: ugyanarról az évről és tételről különböző években és forrásokban eltérnek az adatok, a definíciók pontatlanok, sok a hiányzó adat (pl. létszámok vannak, kiadások nincsenek). A táblázatban szereplő adatok forrása: Munkanélküli járadék és jövedelempótló támogatás 1995–2000, Munkaerőpiaci Tükör 2002; Álláskeresési járadék 2005–2015: KSH STADAT, 6.2.1.13. Többi támogatások (2000–), illetve 1995: KSH Tájékoztatási adatbázis. Foglalkoztatást helyettesítő támogatás, illetve jövedelempótló támogatás 1995–2000: Munkaerőpiaci Tükör 5.8 tábla, 2000 utáni adat: KSH STADAT, 2.5.7. Jövedelempótló szociális támogatások (2000–). 2.5.8. Egyéb szociális támogatások. 2010. évi „más szociális segélyezett": 2014. évi Munkaerőpiaci Tükör alapján számítás.

A segélyek havi összege 2015 táján (a KSH adatai szerint) fejenként 10 és 25 ezer Ft között volt, az ápolási díj volt ennél jóval magasabb. A legtöbb segély csak egyénre szól és családnagyságtól független. Korábban több ellátás – például a rendszeres szociális segély, a lakástámogatások – figyelembe vette a családnagyságot a segélyösszeg megállapításánál. Jelenleg csak az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás az, amely továbbra is egy igen alacsony családi minimumig kiegészíti a család jövedelmeit.

A részesülőkről csak segélytípusonként van adat. Azoknak a száma, akiknél az ellátás a megélhetés alapja, azaz jövedelempótló támogatást kapnak, melyből egy fő csak egyfajtát kaphat, évente 300 ezer körül van. A 2014. december 31-i adatok szerint 285 ezer család volt jogosult aktív korúak ellátására (azaz foglalkoztatást helyettesítő támogatásra és/vagy rendszeres szociális segélyre), több, mint harmaduk gyerekes. Rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben, illetve támogatásban – ami az ingyenes vagy kedvezményes intézményi étkeztetés és tankönyv alapja – 2010-ben 306 ezer, 2014-ben 244 ezer család részesült.[77] E családokban közel félmillió gyerek élt, többségük, 70 százalékuk, családjában az egy főre jutó jövedelem a nyugdíjmini-

[77] Farkas 2015.

mumnál kevesebb volt. A különböző kiegészítő segélyeket – lakhatási támogatástól a rendkívüli segélyen át a temetési segélyig – több százezren kértek, de számuk nem adható össze.

A segélyezettek száma riasztóan nagynak tűnik. A valóságban az a riasztó, hogy milyen csekély összeg szolgálja e tömeg léthez való jogát. A TÁRKI monitor adatai szerint a háztartások összes jövedelmeinek 1 százaléka származik segélyekből, másik 1 százaléka 2010-ig munkanélküli-járadékból. 2014-ben ez utóbbi arány már ki sem mutatható.[78] A KSH háztartás-statisztikai adatai szerint ennél is alacsonyabb a segélyek aránya a háztartások jövedelmeiben. A segélyezettek magas száma mellett ezek az arányok ugyanúgy szomorúan alacsonyak, mint a segélyekre szánt teljes évi költségvetési összeg, ami 2015 táján a korábbinál kevesebb, 140 milliárd forint körül van, a GDP fél százaléka.

A megfelelő segélymegoldáshoz való útkeresés 25 éve tart. Ahogyan ez a segélyekről szóló tanulmányból kitűnik, az útkeresés nemcsak kanyargós volt, nemcsak alkalmi útvesztőkön át vezetett, hanem mára reménytelen zsákutcába látszik torkollni.[79] A segélyezés alapkérdéseit minden kormány másként válaszolta meg. Itt csak néhány figyelemfelkeltő kérdést említünk meg, lakonikusan rövid válaszokkal. Egyes kérdésekre a segélyezési fejezetben részletesen visszatérünk, másokat további vitákra ajánlunk.

- Lehet-e segélyt adni a „lét jogán", külön feltételek nélkül? A válasz eddig mindig nemleges volt.
- Biztosítsa-e a segély színvonala a társadalmilag elfogadható minimumot? A segélyek összegei sosem biztosították a megélhetés minimumát sem, 2014-ben mélypontra kerültek.
- Kövesse-e a segély a családnagyságot? 2006 óta a rendszeres segély, majd annak egy utóda igazodott egy igen alacsony és időben csökkenő családi jövedelmi minimumhoz.
- Mi legyen a segély feltétele? A segélyre való jogosultság alapfeltétele mindig a jövedelem és vagyon igazoltan alacsony szintje volt. A kiegészítő feltételek (együttműködés munkaügyi hivatalokkal vagy mással, közmunka, magatartási feltételek) a 25 év folyamán többnyire szigorodtak, de elvi politikai vita nem folyt róluk.
- Mennyire legyen rugalmas a jog, lehessen-e fellebbezni, hivatalosan panaszt tenni? Pénzbeli segéllyel kapcsolatos döntést (az 1993. évi Szociális törvény óta) nem lehet fellebbezni, más döntéseket igen.

[78] Szivós–Tóth 2015.
[79] Szalai 2007.

- Mi legyen a szabályok megszegésének szankciója? A szankciók korábban az összeget csökkentették vagy rövid időre megvonták a segélyt. 2010 óta a segélyezés megvonása gyakoribb és tartama hosszabb.

SZOCIÁLIS MINIMUM VAGY TÁRSADALMI ALAPJÖVEDELEM?

Aki él, az éljen... Az álom valamilyen formában az Ó- és az Újszövetségben, a görög filozófiában jelent meg, a középkorban Morus vagy Campanella (mai szemmel sok tekintetben riasztó) nagy utópiáiban folytatódott. Az álom reális és szabatos megfogalmazása, társadalmi követelménnyé formálása a felvilágosodással vette kezdetét. Thomas Paine a 18. század végén írta le, hogy egy kormánynak nemcsak az emberiség „természetes szabadságjogait" – például a szólás- vagy lelkiismereti szabadságot – kell támogatnia, hanem a biztonsághoz és védelemhez való polgári jogait is. A gondolat annak idején főként az éppen formálódó Amerikában roppant népszerű lett. A francia forradalom után közel kétszáz évig búvópatakéletet élt. A kapitalizmus gazdasági és politikai kudarcai azonban fokozatosan egyre elviselhetetlenebbé váltak, nőttek a kihívások. A 19. századtól tett lépések, majd a megvalósuló „jóléti állam" egy ideig megoldást látszottak kínálni.

Ám a nyolcvanas évek neoliberális fordulata mindent elbizonytalanított. A 2007-2008-as válság után különösen világossá vált legalább két dolog. Egyfelől: a korábbi eszközökkel nem lehet megállítani az egyenlőtlenségek robbanását, a szegénység szélesedését és mélyülését, a társadalmi léptékűvé váló kirekesztést. Másfelől: még e kudarc nélkül is új válaszokat kellene adni a globális tektonikus mozgásokra, mint a klímaváltozás, a pusztító környezetszennyezés, az információs technológiák rohamos fejlődésének következményei, a „munkaalapú" társadalom esélyének zsugorodása, a létbiztonságok gyengülése, a demográfiai átstrukturálódás. Az új kutatások szerint a „robotizálódás" közelebb van, mint gondolnánk, és nem is csak a legrosszabb kézi munkák vannak veszélyben (amelyek olcsók), hanem egy sor középosztályi munkahely is.[80] Egyes elemzések szerint a következmény egy bizonytalan léthelyzetű, veszélyes osztály, a prekariátus megjelenése.[81] Hogy a munkahelyvesztést és a prekariátus kialakulását mennyire tudja ellensúlyozni az új technológiákra való felkészülés, az nyitott kérdés.

Két fő lehetőség rajzolódott ki eddig a jövedelemhiány kivédésére. Az egyik a „garantált szociális minimum", a másik a „társadalmi alapjövedelem". Annyira hasonló-

[80] Rotman 2012; Brynjolfsson–McAfee 2014.
[81] Standing 2014.

nak tűnnek, hogy gyakran össze is keverik őket. A két megoldás között a különbség a feltételek léte vagy nemléte. A feltételek kényszerétől való elmozdulás érzékelhető például az ENSZ két alapdokumentumában, amelyeket 20 év választ el egymástól. (Magyarország mindkettőt aláírta. A dokumentumban foglaltak megvalósulásának nyomon követéséről nem tudunk.) Saját olvasatunkban az első okmány követelménye értelmezhető feltételes szociális minimumként, a másodiké feltétel nélküli alapjövedelemként. Ez az olvasat nem biztos, hogy egyezik a dokumentum szerzőinek szándékával: az említett fogalmakat a szövegek nem említik.

> *Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* – ENSZ 1948., 25. cikk.
> „*Minden személynek joga van* saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz, valamint a szükséges szociális szolgáltatásokhoz, joga van *a munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegység, öregség esetére szóló, valamint mindazon más esetekre szóló biztosításhoz, amikor létfenntartási eszközeit akaratától független körülmények miatt elveszíti.*"
>
> *A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, ENSZ 1966, érvénybe lép 1976-ban, 11. cikk.
> „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik *mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára,* ideértve a kellő táplálkozást, ruházkodást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását." (Itt a cikkely vége.)

A Módosított Európai Szociális Karta ehhez eléggé hasonlóan fogalmaz, 4. cikke szerint „Minden dolgozónak joga van a tisztes javadalmazáshoz, amely elégséges önmaga és családja tisztes megélhetéséhez". A Szociális Jogok Európai Bizottsága, amikor e jogot konkretizálta, azt egyértelműen szociális minimumként értelmezte.

A SZOCIÁLIS MINIMUM

A közfelelősségű szolgáltatások és ellátások minimálisan elérendő szintjeiről már szóltunk. Itt csak a jövedelmi minimum kérdését vizsgáljuk. A létfenntartó – jövedelempótló – segélyek színvonaláról legalább száz éve folyik nyílt vita. Egy európai közös kutatás kiinduló meghatározása szerint „A minimáljövedelem egy, a jövedelmi helyzethez kötött, saját hozzájárulást meg nem kívánó, egyben univerzális/alanyi jogon járó garantált jövedelem, amelynek célja, hogy a szociális biztonsági háló eszközével megelőzze, hogy az egyének vagy a háztartások mélyszegénységbe, vagy

az emberi méltóságot veszélyeztető jövedelemszint alá süllyedjenek."[82] Arról külön nagy viták folynak, hogy mi is egy ilyen minimumjövedelem megfelelő, adekvát szintje és azt hogyan lehet meghatározni. Ennek kritériuma például, hogy a minimumon élőknek elég szabadon elkölthető jövedelmük legyen, hogy az általuk elviselhetetlennek tartott nyomorúságokat el tudják kerülni.[83] További kutatási kérdés, hogy „az emberek" mit tekintenek elviselhetetlennek. Magyarországon az 1995. évi költségvetési törvény előírja, hogy 1996-ban „megtörténik a szociális minimum kidolgozása, amely alapján meghatározható a szociális ellátásokra való jogosultság megállapításánál iránymutatásul szolgáló viszonyítási alap", illetve, feltehetően még a minimum bevezetése előtt vagy annak kapcsán, „megkezdődik a mai elaprózott és párhuzamosan működő szociális ellátásokból egy új, egységes jövedelem-kiegészítő támogatás bevezetése". Sem akkor, sem azóta egyik ügyben sem történt előrelépés. A civil mozgalmak egy része máig sürgeti a szociális minimum megfelelő szinten való bevezetését. Sőt, kezd kialakulni a „demokratikus módszer" e válasz kidolgozásához, amikor ugyanis az objektív, például táplálkozástudományi standardok mellett az „emberek" véleményét is megkérdezik. 2004-ben megalakult az Európai Szegénységellenes Hálózat társszervezete, a Magyar Szegénységellenes Hálózat. A Hálózat szorosan együtt dolgozik az érintettekkel. Jelenlegi prioritásai a közfoglalkoztatásban dolgozók körülményeinek javítása mellett a jövedelmi szegénység felszámolása, első renden a megfelelő szintű garantált minimumjövedelem bevezetése.[84]

Az Európai Parlament és az Európai Unió különböző magas szintű szervei 1992 óta (amikor erről az Európa Tanácsban ajánlás született) több ízben hangsúlyosan foglalkoztak a megfelelő szociális minimum követelményével.[85] A Szociális Jogok Európai Bizottsága az Európai Szociális Karta értelmezésénél a szakértői anyag 12. cikkében úgy fogalmaz, hogy a szociális ellátások (ideértve a segélyeket is) szintje akkor tisztes, vagyis elfogadható, ha eléri az adott egyénre-családra vonatkozó (az Európai Unió módszerével számított) szegénységi küszöb 50 százalékát.[86] Ez a küszöb nem könnyen érthető. A közös európai megállapodás szerint szegény az, aki az adott ország „ekvivalens" mediánjövedelmének 60 százaléka alatt van. A mediánról a laikusnak nem kell sokkal többet tudnia, mint hogy az éppen az eloszlás közepén lévő érték, ami nagyon közel esik a jobban ismert átlag fogalmához. Vagyis a szegénységi küszöb az átlagjövedelemnek egy hányada. Az „ekvivalens" nehezebben ért-

[82] Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet 2006.

[83] Veit-Wilson 1998, 2011.

[84] Magyar Szegénységellenes Hálózat 2011; Nyílt levél az államtitkárnak, http://www.mszeh.hu/hirek/nyilt_level_oktober_17/.

[85] 92/441/EEC, COM (2007) 620.

[86] Council of Europe 2008.

hető, és főleg nehezebben alkalmazható fogalom. Ez a számítás abból indul ki, hogy a négytagú családnak nem kell kétszer annyi pénz, mint a két családtagból állónak, mert a rezsi és hasonló költségek jobban eloszlanak a családtagok között. Így az egyes családtagokat átszámolják fogyasztási egységre, ami szükséges és helyénvaló. A baj az, hogy az átszámításnak nagyon sok módja van, átlagos értéket csak családtípusokra lehet számolni, és nemzetközileg egyik átszámítás sem egészen összehasonlítható. Az eltérést jól mutatja, hogy a magyar segélyezési rendszerben a törvény szerint a családi jövedelemhatár kiszámításánál például egy plusz gyerek 0,7-0,8 fogyasztási egységnek számít, az OECD legújabb átszámítása szerint pedig 0,3-nak.

Megfelelő (ekvivalens jövedelmi) adatok hiányában csak közelítően tudjuk becsülni, hogy mennyire teljesül az Európai Szociális Karta ajánlása. Magyarországon 2014-ben az egy főre jutó havi jövedelem átlaga 91 ezer Ft volt.[87] Ennek 60 százaléka 55 ezer Ft. A magyar segélyrendszerben egy 4 tagú, két felnőttből és két gyerekből álló család számított szegénységi küszöbének határa e szerint (3,5 fogyasztási egységgel számolva) elvben 193 ezer Ft lenne. Az OECD új kulcsaival való átszámítás szerint a szükséges összeg (2,1 fogyasztási egységgel számolva) csak 116 ezer Ft, ami megítélésünk szerint a társadalmilag elfogadható szintű megélhetéshez kevés. Az emberek még a nagyon szűkös megélhetéshez is ennél több pénzt tartanak szükségesnek. 2014-ben a nagyon szűkös megélhetéshez egy főre számítva átlagosan havi 60 ezer Ft-ot, és még a legszegényebb 1 millió is 36 ezer Ft-ot tartana szükségesnek,[88] vagyis a 4 tagú családnál a minimum minimuma is 140 ezer Ft fölött van. A valóságban a magyar segélyezési szabályok szerint[89] a segély maximuma még ezeknél az összegeknél is alacsonyabb. A rendszeres szociális segély maximális összege többgyerekes családnál se lehetett több 2014-ben, mint 45 568 Ft. (A meglévő jövedelmeket, például – ha más jövedelem nem volt – a családi pótlékok összegét, eddig a határig lehetett kiegészíteni.)

Minthogy szociálpolitikai kérdésről van szó, ami az országok belügye, az uniós ajánlások – vagyis például az, hogy a 4 tagú családnál minimum 116 ezer Ft-ra kellene kiegészíteni a család jövedelmét – csak a Koordináció Nyitott Módszere révén tudnának hatást gyakorolni, ám ilyen uniós ajánlás egyelőre szóba sem került. Igaz, az Európai Unió elvben törekszik arra, hogy legalább képet kapjon az egyes országok szociális minimumhoz való viszonyáról, hogy esetleges ajánlásai az adott országra

[87] KSH STADAT, 2.2.1. tábla. A TÁRKI 2015. évi Monitor (lásd Szivós–Tóth 2015) szerint a havi átlag 99 000 Ft (30. oldal).

[88] KSH STADAT, 2.2.3.5. tábla.

[89] 2005. évi CLXX. törvény.

szabottak lehessenek. Az eddig elkészült összefoglaló jelentéseknek és tanulmányoknak[90] azonban nincs következményük.

A szociális minimumhoz kapcsolódó viták alapkérdései a kérdés felmerülése óta azonosak. Kérdés, hogy mennyire *megfelelő* (adekvát) a minimum szintje, azaz mennyire elégséges az egészséges, méltósággal élhető élethez; *mennyire fedik le* a hozzájutás feltételei mindazokat, akiknél az ellátás szükséges lehet; milyen *az igénybevételi arány*, vagyis a jogosultak, illetve hozzájutási feltételeknek megfelelők közül mennyien veszik igénybe az ellátást; és mi a *szociális minimum hatása,* csökkenti-e és milyen mértékben a szegénységet.[91]

A 2015. évi összefoglaló 35 ország 2014-ről szóló részletes beszámolóira épít. A 4. táblázat e négy jellemzőről három-három minőségi kategóriába rendezi az információkat. Magyarország az egyes jellemzőket tekintve kettő esetében a közepes, másik kettő esetében pedig a legrosszabb kategóriában van. A 2009 és 2015 közötti időbeni összehasonlítás során derül ki egyértelműen a magyar tendencia. Minden kritériumnál többségben vannak azok az országok, amelyekben nem volt lényeges változás. A javulók és a romló helyzetűek két kisebb csoportot alkotnak. *Magyarország mind a négy kritérium szempontjából romló helyzetű. Rajtunk kívül csak még egyetlen mindenben romló ország van, Románia* (lásd 4. táblázat).

Hogy a rossz és romló helyzet nem szükségszerű, azt nemcsak a többi ország példája mutatja, hanem Budapesten a XIV. kerületi kísérlet igazolja. A XIV. kerület 2015-ben vezetett be egy olyan új koncepciójú segélyezési rendszert, amelynek célja, hogy a kerület minden lakosának minimális megélhetést biztosítson, megakadályozza az eladósodást és lakásvesztést és javítsa a gyerekek életesélyeit.[92] A kísérletet folyamatosan nyomon követik és ennek alapján korrigálják az észlelt problémákat. A kezdetben igen alacsony szinten bevezetett minimumjövedelem-juttatás összegét az új rendszer első felülvizsgálatakor például megemelték, és enyhítették az ellátáshoz kapcsolódó együttműködési feltételeket is. A tapasztalatok szerint a nagyon nehéz politikai feltételek (kormánypárti képviselői többség a képviselő-testületben, ellenkező irányú országos szociálpolitikai folyamatok) ellenére a kísérlet kivitelezhető és sikeres lehet.

[90] Frazer–Marlier 2010; Immervoll–Scarpetta 2012; Frazer–Marlier 2016.
[91] Frazer–Marlier 2016, 6.
[92] Misetics et al. 2015.

4. TÁBLÁZAT | Összehasonlító összefoglaló az európai minimumjövedelem-sémák átfogó jellemzőiről

	MEGÍTÉLÉS				IDŐBENI VÁLTOZÁS: A HELYZET			
	Megfelelő	Részben megfelelő	Egyáltalán nem megfelelő	Összes elemzett ország	javult	változatlan	romlott	Összes elemzett ország
	országok száma				országok száma			
Megfelelőség: Mennyire adekvát a minimumjövedelem-ellátások színvonala	5	16	14, köztük Mo.	35	10	17	6, köztük Mo.	33
Lefedettség: Mennyire teljes a szükséget szenvedők lefedettsége	Elég teljes	Részleges	Nagyon korlátozott	Összes elemzett ország	javult	változatlan	romlott	Összes elemzett ország
	országok száma				országok száma			
	19	9, köztük Mo.	8	36	8	18	7, köztük Mo.	33
Igénybevétel arány: mennyire teljes az igénybevétel a jogosultak körében	Elég teljes	Részleges	Nagyon csekély	Összes elemzett ország	javult	változatlan	romlott	Összes elemzett ország
	országok száma				országok száma			
	8	24, köztük Mo.	2	34	6	18	6, köztük Mo.	30
Szegénységcsökkentésre gyakorolt hatás: Mi a MJ hatása a jövedelmi szegénységi kockázat arányára	Erős hatás	Részleges hatás	Nagyon korlátozott hatás	Összes elemzett ország	javult	változatlan	romlott	Összes elemzett ország
	országok száma				országok száma			
	4	16, köztük Mo.	14	34	5	16	11, köztük Mo.	32

Forrás | Frazer–Marlier 2016, 35.

Megjegyzés: Az egyes cellák az eredeti anyagban tartalmazzák az országok megnevezését. Mi itt csak az oda tartozó országok számát közöljük, megjelölve Magyarország elhelyezkedését. Az országok összes száma változó, mert egyes kérdésekre néhány ország nem válaszolt, két esetben pedig egy ország több régiója külön szerepel.

A TÁRSADALMI ALAPJÖVEDELEM

A társadalmi alapjövedelem a társadalmi segélyrendszert nem javítani akarja, hanem megszüntetni. Széles körben elfogadott az a jó negyedszázados meghatározása, hogy „az alapjövedelem olyan jövedelem, amelyet egy politikai közösség valamennyi tagja számára egyéni alapon biztosít, anyagi helyzettől függetlenül és munkakötelezettség

nélkül" – vagyis feltételek nélkül.[93] A 20. században számtalan kiemelkedő tudós állt az alapjövedelem mellé. A gondolatot helyeslők egy része lassan kollektívává alakult. 1986-ban megszerveződött az Európai Alapjövedelem Hálózat, vagyis a BIEN (Basic Income *European* Network), ami azóta globálissá (Basic Income *Earth* Network) vált. Sokak szerint az alapjövedelem a 21. században létkérdés, a fenntartható vagy inkább a fennmaradó társadalom feltétele.

Magyarországon a gondolat régóta ismert.[94] Szakirodalma is már jelentős, két folyóirat tematikus számot jelentetett meg e kérdésről.[95] Több civilszervezetnek ez a fő témája. (Például Megújuló Magyarországért Alapítvány – PM alapítványa; Egyetemes alapjövedelem mozgalom Magyar szekció.) Sokan a jövedelmi szegénység ellen rövid távon a szociális minimum javítását, hosszabb távon a társadalmi alapjövedelmet látják megfelelő eszköznek.[96]

A társadalmi alapjövedelem magyarországi megvalósíthatóságát vizsgálta a *LÉT 25-50-75, Ajánlat a magyar társadalomnak* című tanulmány. A tanulmány szerzői (Bánfalvi István, Havasi Éva és mások) aprólékos munkával kiszámolták, milyen gazdasági feltételei, következményei, nehézségei vannak a LÉT-pénz bevezetésének, milyen összefüggései vannak a jelenlegi ellátórendszerrel és a költségvetéssel.[97] A LÉT-pénz számítások alapján az alapjövedelem biztosítása gazdaságilag nem tűnik megoldhatatlannak. A nehézség az, hogy az alapjövedelemhez nemcsak gazdasági források kellenek, hanem a politikai hatalom akarata, érdekegyeztető kiegyezések, mindenekelőtt pedig a társadalmi elfogadás, a közérzület igenlése.

A gazdasági érdekek (vagy jelentős részük) racionális úton elég kibékíthetőnek látszanak. Az alapjövedelem ugyanis a piaci érdekeket – a munkaerő-piaci érdekek egy részét kivéve – kevéssé sérti, viszont a piac lendületét, például a fizetőképes keresletet inkább pozitívan érinti. Ezért is lehetett számos konzervatív híve, sőt kigondolója (pl. Friedrich Hayek, Milton Friedman). Továbbá ezért nem kizárólagos feltétele az elfogadásnak, hogy a kormányzat baloldali liberális legyen – egy kereszténydemokrata meggyőződésű konzervatív kormány számára például igencsak vonzó program lehet.

Ennek ellenére Magyarországon jelentős ellenállásra lehet számítani. Egyrészt az adott politika csak szavakban szorgalmazza a felzárkózást és integrációt, de ténylegesen leírja a szegényeket, nem tartja kormányzati feladatnak a szegénység csökkentését. Ezért valószínűtlen, hogy a kérdés a közeljövőben a kormányzat napirendjére

[93] Van Parijs, 2010, 9.
[94] Gács 1991.
[95] *Esély,* 2010/5.; *Fordulat,* 2010/11.; Misetics 2010.
[96] Pl. Darvas et al. 2013.
[97] „Lét" Független szakértői csoport 2014.

kerüljön. A közvélemény nagy részét is olyan szenvedélyek mozgatják, amelyek nehezen fogadják be a közös biztonság eszméjét. Magyarországon minden nemzetközi kutatás szerint már a rendszerváltás idején is Európában szokatlanul nagy volt az individuális önzés, a rasszizmus, a tradíciókhoz kötöttség, a nyitott gondolkodás hiánya, az intolerancia, a bizalmatlanság. Azóta a helyzet inkább romlott. Azok közé az európai országok közé tartozunk, amelyekben nagyon erősek az előítéletek és a cigányellenesség.[98] Az utóbbi években a politika számtalan eszközzel tartósítja és mélyíti a szegénységet, illetve szítja a szegényellenességet. Ez a társadalmi lelkiállapot, az ingyenélők eltartásától való félelem az alapjövedelem elfogadásának legnagyobb akadálya.

Kétségtelen, hogy ma nálunk van ennek a félelemnek társadalmilag megkonstruált alapja. Generációk követik egymást, amelyek beleszocializálódtak a nyomorba, akiknek zsigereibe mélyen beleivódott a reménytelenség és a tehetetlenség. Nem lázadnak, nem reménykednek, és nem igyekszenek – mert mindez úgyis kilátástalan lenne. Önmagukat – tisztelet a nem is kevés kivételnek – tömegesen nem tudják a mélyből fölemelni, külső segítség pedig nem várható.

A politikai nehézségek miatt úgy véljük, hogy a társadalmi alapjövedelem Magyarországon csak több lépcsőben vezethető be. A fokozatosság egyik lépése a már létező nem segélyjellegű ellátások, például a családi pótlék jelentős emelése. Ez A. B. Atkinson új könyvének egyik javaslata is.[99] Egy másik fontos lépés a „dolgozó szegények" szegénységének hivatalos elismerése. Magyarországon a segélyek egy része csak akkor igényelhető, ha a családban nincs kereső. Ez Európában nem gyakori.[100] Van nálunk is néhány kivétel, melyek a család összes jövedelmét a jövedelem forrásától függetlenül veszik alapul. Ezek közül legfontosabb a már említett rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, amely ugyan rendszeres pénzjuttatást nem tartalmaz, de több fontos szolgáltatás ingyenes igénybevételére jogosítja a kereső és nem kereső szegényeket egyaránt. Ez azért különösen fontos, mert – részben a közmunka bővülése miatt – nő a szegények között a keresővel rendelkező családok aránya.[101] Vagyis ismét nyomatékosítani kell, hogy a dolgozói szegénység csökkentéséhez az alacsony bérek emelése lenne az első követelmény.

A szociális minimum és a társadalmi alapjövedelem számtalan részlete tisztázandó. Magyarország azonban nem kerülheti meg, hogy konstruktív lépéseket tegyen a szegénység ellen, a társadalmi integrációért – és ehhez a dolgozó és nem dolgozó szegények jövedelmeinek elfogadható szintre emelése nélkülözhetetlen.

[98] Lásd pl. Special Eurobarometer 393. 2012.
[99] Atkinson 2015.
[100] Frazer–Marlier 2016.
[101] Gábos et al. 2016.

ÖSSZEFOGLALÁS

Magyarországon a szociálpolitikai elosztásban az országok többségéhez hasonlóan, döntő szerepük az univerzális és társadalombiztosítási ellátásoknak van. A kategoriális ellátások viszonylag széles kört ölelnek fel, de színvonaluk elég alacsony, vagyis nem túl drágák. A segélytípusú ellátások iránti szükséglet nagy, a munkanélküli-ellátásokkal együtt több százezer fő. Az erre szánt teljes költségvetési összeg azonban olyan jelentéktelen, hogy elvárható funkcióit nem tölti be. Az időbeli – jogszabályi, intézményi adminisztratív – változások egy-egy kormányzati cikluson belül is szinte követhetetlenek, hosszabb távon kuszák, egymást felülírók. A sok egymást váltó és ellentmondásos mozgás az utolsó években kezd egységessé összeállni: a többször emlegetett paradigmaváltás a jóléti államtól a munkaállam felé 2010 után már az adatokból is kezd kibontakozni.

A KÖZPONTOSÍTOTT REDISZTRIBÚCIÓ: BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK

KÖLTSÉGVETÉSI ELVONÁSOK MAGYARORSZÁGON ÉS EURÓPÁBAN

A magyar államháztartás (központi költségvetés, önkormányzatok, társadalombiztosítás) költségvetési elvonása, amelyből az állam teljes működését finanszírozzák, nagyjából a 2000-es évek európai átlagos szintje körül, valamivel afölött van: az állam a GDP valamivel kevesebb, mint felét gyűjti be. Az európai mezőnyben 50 százalék feletti elvonást – a nagyon szegény Görögország kivételével – a fejlettnek tekintett nyugati államokban találunk. Az elvonásokat nem a költségvetés összes bevételével, hanem összes kiadásával jellemezzük, mert ez tükrözi a teljes állami erőfeszítést. A bevételek és kiadások között az országok többségében manapság már csak néhány százaléknyi a különbség. A maastrichti előírások szerint a kiadási többlet maximuma a GDP 3 százaléka lehet. Ezt a határértéket az országok többsége átlépi, de nálunk ez a mutató 2012 óta mindig a maximumon belül volt. Magyarország az EU összes országajánlása közül a költségvetési hiányra és az ország adósságcsökkentésére vonatkozó ajánlásokat veszi komolyan. A többi ajánlást, kivált a társadalmi jellegűeket, mint a munkanélküli-ellátások javítása és a kirekesztés csökkentése, papíron elismeri, a gyakorlatban mellőzhetőnek tekinti.

A 2004 után az EU-hoz csatlakozott közép-kelet-európai országokban az állami jövedelemelvonások az alacsonyak vagy épp a legalacsonyabbak között vannak. Magyarország ebben a körben a tartós kivétel: az új tagországok között folyamatosan nálunk a legmagasabb az elvonási arány, ami 2004 és 2015 közt nőtt is, 43-ról 49 százalékra (lásd 5. táblázat).

5. TÁBLÁZAT | Államháztartási kiadások a GDP százalékában, 1995–2015, Európai Unió és néhány kiemelt ország

ORSZÁG/ÉV	1995	2000	2010	2015
Európai Unió, 27 ország*	51,5	44,5	50,0	47,4
Legmagasabb arányú 5 ország**				
Finnország	61,1	48,0	54,8	58,3
Franciaország	54,2	51,1	56,4	56,8
Dánia	58,5	52,7	57,1	55,7
Görögország	46,0	46,4	52,5	55,3
Belgium	52,4	49,1	53,3	53,9
Legalacsonyabb arányú 5 ország				
Észtország	41,0	36,4	40,5	39,5
Lettország	35,6	37,3	44,8	37,2
Románia	34,1	38,3	39,6	35,5
Litvánia	34,6	39,4	42,3	35,1
Írország	40,8	30,9	65,7	35,1
MAGYARORSZÁG	55,4	47,2	49,6	50,7

*Horvátország nélkül. **Az országokat a 2015. évi adatok alapján rendeztük sorba.

Forrás | Eurostat, Government revenue, expenditure and main aggregates [gov_a_main], letöltve 2016. 07. 23.

Az államháztartási jövedelemelvonások célja nem csak a közvetlen állami kiadások fedezése. A kormányok az elvonás módjába és mértékébe számos gazdasági és társadalmi célt beépíthetnek. Cél lehet a vagyon és jövedelem méltányosabb eloszlása progresszív vagy örökösödési adókkal; a gazdaság stabilizálása (például az adók progresszivitása révén); lakossági magatartások befolyásolása (például gyermekvállalási kedv fokozása a gyerekesek kisebb adójával, vagy bizonyos cikkek fogyasztásának ösztönzése alacsony forgalmi adóval); új vállalkozások vagy munkahelyteremtés ösztönzése adó- és járulékkedvezményekkel stb.

A költségvetés jövedelmeinek fő forrása (az EU-ban jó 90 százaléka) az adók és járulékok. A három nagy bevételi csoport a közvetlen adók, a közvetett adók és a szociális (korábban társadalombiztosítási) járulékok. Az adók direkt és indirekt besorolása attól függ, hogy az állam közvetlenül a jövedelmet adóztatja vagy csak közvetetten, a vásárlások alkalmával. Tulajdonképpen a járulékok is személyekre vonatkozó direkt adók, de elvben meghatározott ellenszolgáltatás jár értük. Külön nyilvántartásuknak akkor van jelentősége, ha a társadalombiztosítási rendszerek autonóm módon működnek. Magyarországon a szétválasztás jelentősége egyre kisebb.

A lakosságot közvetlenül érintő kérdés, hogy az illetékes kormány a direkt vagy az indirekt adóknak ad prioritást. A forgalmi adók jobban terhelik azokat, akik jö-

vedelmük egészét vagy nagy részét elfogyasztják, mint azokat, akik kisebb-nagyobb részt meg tudnak takarítani. A magasabb jövedelműek aránylag kevesebbet költenek fogyasztásra és többet takarítanak meg, mint a kisebb jövedelműek. Ezért a forgalmi adók degresszívek, vagyis jobban sújtják a szegényeket, mint a jobb helyzetűeket. Valamennyit könnyít a szegények terhein, hogy egyes alapvető cikkeknek a standardnál kisebb az áfakulcsuk. Az áfa teljes hatása és módosításainak hatása kutatással követhető. Ahol a számításokat elvégezték például a 2008 és 2014 közötti VAT- (áfa-) emeléseknél, ott egyértelmű a standard ráta degresszív hatása és egyes csökkentett ráták pozitív hatása a szegényebbeknél.[102] Magyarországon nem tudunk olyan számításról, ami a forgalmi adó elosztási hatását vizsgálná. Annyi megtudható a háztartás-statisztikákból, hogy a legkisebb jövedelmű egymillió embernél 2010 óta minden vizsgált évben 20 százalékkal kevesebb volt a jövedelem, mint a kiadás. A következő tizedekben nagyjából egyensúly van, kisebb megtakarításra a 8.-9. tizedben kerül sor, nagyobbra pedig a leggazdagabb 1 milliónál:[103] mindez nem bizonyítja, csak sejteti az áfa degresszív jellegét.

Az Európai Unióban a válságra adott egyik tipikus reakció – a 28-ból 22 országban – a VAT emelése volt, olykor csak ideiglenes jelleggel. Az alapvető arányok azonban ezzel nem változtak. Az utolsó másfél évtizedben az indirekt adók aránya a GDP 13 százaléka körül mozgott. A GDP-n belüli arány a régi tagállamokban (a válság miatti emelések ellenére) inkább enyhén csökkenő, az új tagállamok többségében inkább emelkedő tendenciát mutat. A kulcs (nemcsak európai, hanem világviszonylatban) Magyarországon a legmagasabb, 27%. A többi országban 15 és 25% közt van, jellemzően 20 százalék közelében.

A közvetlen adókból befolyt pénz arányainál az országok két csoportja között markánsabb a különbség. A direkt adók átlagos aránya 2000 óta folyamatosan szintén a GDP 13 százaléka körül mozog, de az arányok keleten és nyugaton radikálisan eltérnek. Valamennyi új tagállamban a direkt adók együttesen mindössze a GDP 5-8 százaléka, míg a régi tagállamok mindegyikében az arány 10 százalék feletti.[104]

Főként az utóbbi években tudatos kormányzati cél Magyarországon, hogy a forgalmi adó súlya növekedjen a közvetlen adókhoz képest. A jövedelmi és fogyasztási adók közti állami preferencia az adók beszedhetőségétől is függ. A forgalmi adókat általában könnyebb beszedni, mint a jövedelemadókat. Különösen igaz ez az új tagállamokban, amelyekben a jövedelemadóknak nincs hagyománya, viszont jelentős lehet a jövedelmek eltitkolása. Magyarországon az áfa beszedését segíti a szigorú

[102] Collins 2014.

[103] Lásd KSH STADAT, 2016, 2.2.1.1 és 2.2.3.4. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc014a.html, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc021a.html.

[104] Eurostat, Statistical Books 2014, 198.

számlaadási kötelezettség és a széles körben kötelező online pénztárgépek. A forgalmi adók könnyebb beszedhetőségén túl a magyar kormányzat preferenciája összefügghet az áfa degresszív jellegével is. 2010 óta – amint erre többször utalunk – vállalt kormánypolitika, hogy a középosztálynak (és a felső osztálynak) előnyöket nyújt, szükségképpen a szegények terhére. 1995-ben (a GDP százalékában mérve) a forgalmi adó a direkt adók kétszerese volt, a következő évtizedben alig több, mint másfélszerese. 2010-ben ismét kétszeres, 2012–2014 között pedig már 2,8-szoros volt a szorzó (lásd 6. táblázat).

6. TÁBLÁZAT | Adótípusok alakulása Magyarországon a GDP százalékában, 1995–2014

	1995	2000	2010	2014
Összes kormányzati adóbevétel	40,5	39,2	37,5	38,4
Összesből:				
indirekt adók	17,3	16,4	17,6	18,6
direkt adók	8,5	9,6	7,9	6,7
szociális járulékok	14,7	13,1	12,0	13,1
Indirekt adók aránya hányszorosa direkt adókénak	2,0	1,7	2,2	2,8

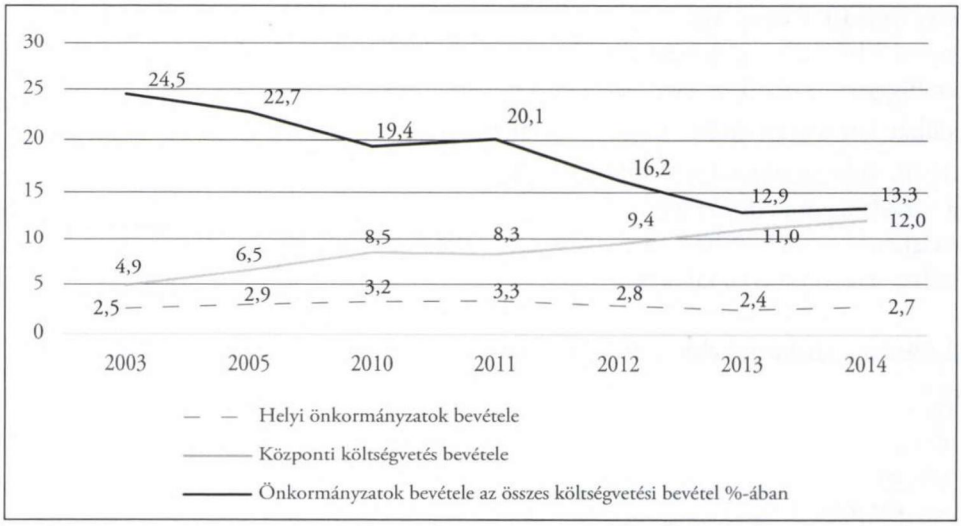
Forrás | EUROSTAT Statistical Books (2014) 60.

A KÖLTSÉGVETÉS „SZINTJEI": KÖZPONTI ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZATOK

Magyarországon, miként az országok többségében, a központi kormányzat bevételei dominálnak a helyiekkel szemben. Az OECD összesített adatai szerint 2013-ban az összes költségvetési bevételből a központi állami bevétel aránya 50,5 százalék, a helyi szinteké 12,2 százalék volt. A helyi, települési önkormányzati szint szerepe csak Svédországban volt kiemelkedő, az átlagos 12 százalékkal szemben 35 százalék. Ha nem is ilyen mértékben, de más skandináv országokban – Finnországban, Izlandban – is az átlagosnál komolyabban veszik a helyi autonómiát és ennek fiskális vetületét.[105]

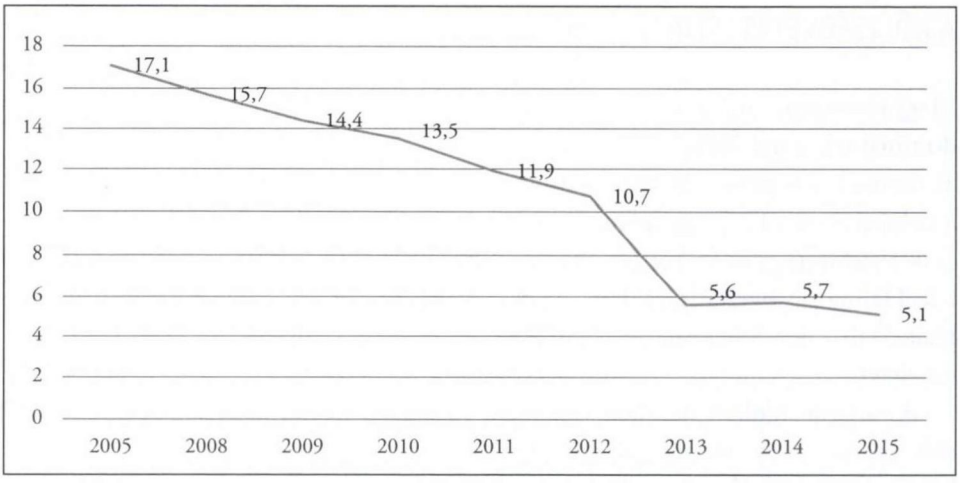
Az adatok időben némileg változtak. A magyar önkormányzatiság 1990 után visszanyert relatív önállóságát fokozatosan elvesztette. Ez bevételeiben és kiadásaiban is tükröződik. A helyi önkormányzati bevételek 2003–2005-ben az államháztartás összes bevételének közel negyedét, 2006–2010 között ötödét adták; 2013–2014-ben arányuk 13 százalékra csökkent (lásd 1. ábra).

[105] OECD 2015a, 70–74.



1. ÁBRA | A központi költségvetés és a helyi önkormányzatok bevétele (ezer Mrd Ft), továbbá az önkormányzatok bevétele az összes költségvetési bevétel százalékában (%), 2003–2014

Forrás | Költségvetési törvények.



2. ÁBRA | A helyi önkormányzatoknak átadott összeg a központi költségvetés százalékában Magyarországon, 2005–2015 (helyi önkormányzatok támogatása/összes kiadás)

Forrás | Forrás: KSH STADAT, 3.7.3. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qse007f.html.

Az önkormányzati felelősségek szűkítésének fontos mutatója, hogy mennyire csökkentette a központi állam az önkormányzatoknak átengedett (adó stb.) jövedelmeket. Ezzel egyidejűleg radikálisan megkurtította a központi költségvetésből az önkormányzatoknak átadott (normatív) támogatásokat is. Ennek költségvetésen belüli aránya 2005-ben 18, 2015-ben 5 százalék volt (lásd 2. ábra).

EGYES BEVÉTELI TÍPUSOK MAGYARORSZÁGON

Közvetett adók • A közvetett adók főbb magyar sajátosságait a fentiekben ismertettük. A 27%-os áfakulcs a világon a legmagasabb, és a kormányzat a direkt adók arányának csökkentésére, a forgalmi adók arányának növelésére törekszik.

Munkavállalással kapcsolatos járulékok • A társadalombiztosítási járulékokat Magyarországon a tb létrejötte óta a 2010-es évek elejéig a társadalombiztosítás elkülönítetten kezelte. A járulékok szintje épp úgy, mint a munkáltatók és munkavállalók közti megoszlása két- vagy háromoldalú tárgyalásokon alakult ki. Némi ingadozással ugyan, de a munkáltatók viselték Magyarországon a terhek nagyobb részét, ami megfelel a nemzetközi tendenciának. 2010 után több lépésben gyengült a hazai nyugdíjbiztosítás és munkanélküliségi biztosítás biztosítás jellege, anélkül hogy a politika világossá tette volna, mit jelentenek eddigi lépései, melyek további szándékai. A munkavállalói nyugdíjjárulék még megmaradt, a munkáltatói járulékok már egyenes adókká váltak. Az államilag szervezett univerzális „társadalombiztosítás" nemzetközileg nem példátlan. A szélsőséges példa Dánia, ahol hosszú ideje minden szociális ellátás állami és többnyire univerzális, így a munkáltatói és munkavállalói járulékok túlnyomó része beépült az egyenes adókba. A szokatlan Magyarországon az, hogy a változásokról és azok következményeiről semmilyen társadalmi vita, egyeztetés nem volt, de még tájékoztatás is alig van.

Jellemző példa a nyilvános viták hiányára a munkavállalói járulék adóvá alakítása és ezzel a tb szerződéses viszonyok radikális átalakítása. A döntést tartalmazó törvény a 2011. évi CLVI. törvény „egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról". A szociális hozzájárulási adó, a szoha a munkáltatói társadalombiztosítási járulék jogutóda, bár ezt a törvény szövege nem említi. A Társadalombiztosítási ellátások című részben már ismertettük, hogy fokozatosan mennyivel alacsonyabb lett, mint a munkáltatói tb-járulék volt. A szociális hozzájárulási adó a több, mint 300 oldalas (750 000 n) törvény 250. oldalán bukkan fel a 453. §-ban. Ez a paragrafus 4 rövid bekezdésből áll. Utolsó pontja teszi világossá, hogy „(4) Az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a

társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresési ellátást), vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevételére *való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja.*" (Szerző kiemelése.) A törvény tanulmányozására, a társadalmi részvételre, egyeztetésére, parlamenti bizottsági tárgyalásokra öt hét állt rendelkezésre. E lépések egy részét úgy lehetett megtakarítani, hogy a törvényt „sürgősségi" javaslattal nyújtották be. A döntés napján, 2011. november 21-én 40 fölötti napirendi pontról tárgyaltak, ebből legalább 10-12 új törvényjavaslatok vitája volt, 4 törvényről és egy országgyűlési határozatról volt zárószavazás. Nem tartjuk valószínűnek, hogy minden képviselő számára világossá vált, mit jelent a törvény a társadalombiztosítás számára, illetve hogy a szoha csak a korábbinál alacsonyabb ellátásokra fog fedezetet nyújtani.

Közvetlen adók • A közvetlen adók között a legfontosabb a személyi jövedelemadó, de társadalompolitikai szempontból más direkt adók is említést érdemelnek. A vagyonok eloszlása egyenlőtlenebb, mint a jövedelmeké és a differenciák az országok többségében emelkednek. Vagyonfelmérésekre Magyarországon csak a 2010-es évek után került sor,[106] a háztartások vagyonának eloszlásáról 2016-ban jelent meg az első tanulmány.[107] Magyarországon az átlagos vagyon nemzetközileg viszonylag alacsony, eloszlása pedig – miként külföldön – a jövedelmeknél egyenlőtlenebb. Ezért indokoltak lennének nálunk is különböző típusú vagyonadók. A magyar kormányok vagyonhoz való viszonya (számos országhoz hasonlóan) azonban leginkább tartózkodónak mondható. Noha többször napirenden volt, országos ingatlanadó sincs. Ehelyett egyes önkormányzatok joga, hogy valamilyen címen (építményadó, telekadó) kivessenek ilyesmit. Az öröklési illeték – az EU-országok többségéhez hasonlóan – nálunk is létezik. 1990 után szabályai ingadoztak. Arányát rendszerint differenciálták a hagyaték nagysága, a rokonsági fok, illetve a hagyaték típusa szerint. 2010 óta a szabályok valamennyit enyhültek (magasabb illetékmentes értékhatár, mentesség szélesebb rokoni körben stb.) de a teljes bevétel alig változott, egészében jelentéktelen (5 milliárd körüli). A nyugati országok is többnyire kesztyűs kézzel bánnak a vagyonok és öröklés adóztatásával. A vagyonadók csak néhány nyugati országban jelentősek. Az EU átlagában a GDP 1 százaléka fölött vannak, nálunk jóval 1 százalék alatt.

A társasági adók • a közvetlen adók egyik alcsoportja. Noha ezeknek nincs közvetlen összefüggésük a szociálpolitikával, az társadalompolitikailag fontos kérdés, hogy milyen mértékű adót vet ki egy kormányzat a termelőkre, illetve a profitra. Magyar-

[106] Simon–Valentiny 2016.
[107] Kolosi–Fábián 2016.

országon ez az arány az utolsó 25 évben erősen csökkenő. A jelenlegi igen kíméletes (jellemzően 10%-os) társasági adó Kelet-Európában általános, nyugaton ennél jóval magasabb. Az új tagállamokban a profitra kivetett alacsony arányt hivatalosan a környező országokkal való versenyképesség megőrzésével és a külföldi tőke mozgékonyságától való félelemmel magyarázzák. Megítélésünk szerint legalább ennyire fontos a tőkések erős, a munkavállalók gyenge osztályérdek-érvényesítő képessége.

A direkt adók többsége, mindenekelőtt a személyi jövedelemadó jellemzően progresszív, azaz nemcsak az adó összege nő az adóalappal, hanem aránya is. A progreszszív adó a 19–20. század folyamán Európa-szerte elterjedt. Az egykulcsos (lineáris) és a progresszív adó közötti választás súlyos világnézeti, ideológiai ügy lett. A progreszszív adó hívei és ellenzői egyaránt használnak hatékonysági és igazságossági érveket, miközben persze kimondva, de inkább kimondatlanul másként értelmezik mind a hatékonyságot, mind az igazságosságot. Ami igazán megosztó, az az egyenlőtlenség témája. A konzervatív felfogás elfogadja a kialakuló egyenlőtlenségeket úgy, ahogy vannak. A szociáldemokrácia és a baloldali egalitárius liberalizmus mérlegeli az egyenlőtlenségek társadalmi következményeit, s ezeket gyakran károsnak találja a társadalom egész gazdasági és társadalmi fejlődésére, egészségére, illetve általában a társadalmi viszonyok minőségére.[108] Ez a felfogás az állam fontos eszközét látja az adórendszerben, ezen belül a progresszív (jövedelem-, örökösödési stb.) adóban, mint ami, szinte egyedülálló módon, alulról is, felülről is képes csökkenteni az egyenlőtlenségeket

Személyi jövedelemadó • Magyarországon az államszocializmus végén, 1988-ban bevezetett szja-rendszer európai típusú, progresszív rendszer volt. A progresszivitás, olykor kisebb hullámzásokkal, 1989 óta fokozatosan csökkent. Jelenleg (2015 körül) Magyarországon a személyi jövedelemadónak nincs az elosztási méltányosságot erősíteni kívánó progresszív eleme. A 7. táblázat összefoglalja 25 év minden szja-módosítását. Összesen 2 alkalommal (1991, 1994) került sor olyan korrekcióra, amely a méltányosságot erősítette, a többi (a közpolitikákban szokatlanul gyakori) módosítás az egyenlőtlenségeket növelte. A legalacsonyabb adókulcs az induláskor a 0 kulcs volt, vagyis a szegényebbek nem adóztak. Ezt a könnyítést a Bokros-csomag szüntette meg 1997-ben, de azóta egyetlen kormány sem állította vissza. A felső adókulcs 1988-ban 60, 1989-ben 56 százalék volt, ez csökkent le fokozatosan 16 (2016-tól 15) százalékra. Közben az adókulcsok száma az 1988. évi induló 11-ről

[108] Wilkinson 2005.

ugyancsak fokozatosan csökkent. 2000-ig 5 és 7 között mozgott. 2000-től 3, 2005-től 2 adósáv lett. 2011-ben teljesen megszűnt a progresszió, maradt a 16 százalékos egyetlen kulcs (lásd 7. táblázat).

7. TÁBLÁZAT | **Adókulcsok változása 1988–2015 között Magyarországon, összefoglalás**

ÉV	ALSÓ (VAGY EGYET-LEN) KULCS	ELSŐ KULCS 0 UTÁN	FELSŐ KULCS	VÁLTOZÁS ELŐZŐ ÁLLAPOTHOZ KÉPEST			
				ALSÓ KULCS(OK)	FELSŐ KULCS	SZÉLSŐ KULCSOK ALAPJÁN JÖVEDELMI EGYENLŐTLENSÉG	
						NŐTT	CSÖKKENT
1988	0	20	60				
1989	0	17	56	csökkenés	csökkenés	*	
1990	0	15	50	csökkenés	csökkenés	*	
1991	0	12	50	csökkenés	nincs vált.		*
1992	0	25	40	nagy növekedés	nagy csökkenés	**	
1994	0	20	44	csökkenés	növekedés		*
1996, 0 kulcs megszűnt	20	25	48	kiemelten nagy növekedés	növekedés	***	
1997	20	22	42	nincs változás	csökkenés	*	
1999	20	30	40	növekedés	csökkenés	*	
2004 2 kulcs	18	HATÁR 2 millió	38	középen csökkenés,		?	
2006	18		36	nincs változás	csökkenés	*	
2010	17	HATÁR 5 millió	32	középen nagy	csökkenés	*	
2011 1 kulcs			16	kis csökkenés	kiemelten nagy csökkenés	***	
2016			15	kis csökkenés	kis csökkenés		

A *-ok száma a hatás becsült erősségét jelzi.

Forrás | https://www.nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok_jarulekmertekek/adotablak, saját számítások.

Az egykulcsos adó bevezetésével Magyarország a megosztott nemzetközi mezőnyben a közép-kelet-európai tömbhöz csatlakozott. A kelet-európai országok 1994-től kezdve egymást követve szakítottak a progresszió teljesen általános hagyományával. Az első újítók Észtország és Litvánia voltak 1994-ben, őket követte Lettország 1997-ben. A visegrádi országok közül az első Szlovákia volt, amelyik 2004-ben vezette

be a 19 százalékos egykulcsos adót.[109] 2012-ig összesen 9 ország váltott át egykulcsos adóra, valamennyi Közép-Kelet-Európában. Az adórendszerváltó csoporthoz Magyarország 2011-től csatlakozott. (Megjegyzendő, hogy Oroszország és legtöbb volt tagállama ugyancsak az egykulcsos adóra tértek át, többnyire igen alacsony kulcsokkal.) A trend részben megfordult: Csehország és Szlovákia több gazdasági és társadalmi megfontolás hatására 2013-ban *visszatért* egy – igaz, csak – kétkulcsos rendszerhez.

A régi tagországokban csak progresszív adó létezik, és kétkulcsos adó is csak Írországban van. A táblázatban egy ország nem szerepel, Monaco, ahol semmilyen adó nincs – helyette ott a Casino (lásd 8. táblázat).

8. TÁBLÁZAT | **Egykulcsos (1 sávos) és progresszív adórendszerek Európában 2012 körül**

ADÓSÁVOK	ÖSSZES ORSZÁG	EBBŐL: KELET-EURÓPA
1 sáv	9	8
2 sáv	2	1
3 vagy több sáv*	19	2
Összesen	30	11

* 3 és több sáv Kelet-Európában: Horvátország, Szlovénia.

Forrás | Eurostat Statistical Books 2014 alapján saját összeállítás, egyes országoknál a Wikipédia kiegészítéseivel.

A 9. táblázat az adóterhelés mértékét a legfelső adókulcsok arányával mutatja be. Valamennyi nem progresszív kelet-európai szja-arány 25 százalék alatt, többségében jóval ez alatt van. Magyarországon 2015-ben 16, 2016-ban 15 százalék. A magas, 50 százalék feletti maximális kulcs csak Nyugat-Európában jellemző, de nem csak a skandináv országokban. Az átlagos adókulcs színvonala az utolsó 20 évben radikálisan csak Kelet-Európában csökkent. A többi ország mintegy felében enyhén hullámzó, kicsit csökkenő a trend. Néhány országban az adóemelés volt a jellemző, másutt pedig – főleg, ahol korábban 60 százalék felé járt a maximum – nagyobb (10 százalék körüli) volt a csökkentés (lásd 9. táblázat).

[109] Tóth–Virovácz 2013.

9. TÁBLÁZAT | Legfelső adókulcsok Európában, 2015-ben

ADÓKULCSOK	ÖSSZES ORSZÁG	EBBŐL: KELET-EURÓPA
–25%	8	8
26–45%	5	1*
46–50%	8	2**
50%–	9	–
Összesen	30	11

* Lengyelország. ** Horvátország, Szlovénia.

Forrás | Eurostat Statistical Books 2014 alapján saját összeállítás, egyes országoknál a Wikipédia kiegészítéseivel.

A két nagy adórendszer-módosító megrázkódtatást Magyarországon az 1997. évi és a 2011. évi átalakítás jelentette. Az első a szegények terheit növelte különösen aránytalanul. Az ekkor bevezetett, ez óta következetesen alkalmazott szegényellenes megoldás az első, 0 kulcsos adósávot szüntette meg. Az európai és angolszász adórendszerek mindegyike figyelembe veszi, hogy a szegényeknek a szükségesre sincs elég pénzük. Ezért a létminimum alatti összeg nem adóztatható. Ezt már Adam Smith tudta, Széchenyi hosszan indokolta, Bokros Lajos „elfelejtette". Két ország kivételével *minden európai országban, Keleten és Nyugaton egyaránt, van egy határ, ami alatt a jövedelem nem adózik.* A technikai megoldások eltérőek lehetnek (0 kulcsos adó, adókedvezmény stb.), a határ lehet túl alacsony, de az elvet érvényesítik. *Magyarország és Görögország a két kivétel, ahol maga az elv hiányzik* (lásd 10. táblázat).

10. TÁBLÁZAT | Van-e adómentes (0-kulcsos) első sáv? Európai országok, 2015

	ÖSSZES ORSZÁG	EBBŐL: KELET-EURÓPA
Van	28	10
Nincs*	2	1
Összesen	30	11

* Nincs adómentes sáv: Görögország, Magyarország.

Forrás | Eurostat Statistical Books 2014 alapján saját összeállítás, egyes országoknál a Wikipédia kiegészítéseivel.

A 2011-ben bevezetett egykulcsos adó a szegények terheit némileg növelte, a leggazdagabb tizedét pedig szokatlanul nagy mértékben csökkentette. Az alsó hét jövedelmi tized adóterhelése összesen 134 milliárd forinttal emelkedett. A nyolcadik tized adója kismértékben csökkent, a kilencediké 72 milliárd forinttal mérséklődött, míg a legmagasabb jövedelműek adója 501 milliárd forinttal zsugorodott.[110]

Adókedvezmények • Az adókedvezmények (és az ezekhez hasonló hatású „jóváírások") minden országban sokáig lappangtak: a többnyire a jobb helyzetűek által felhasználható kedvezményeket a nyilvános költségvetések nem tartalmazták. Ezért is hívják ezt a rendszert néha láthatatlan jóléti államnak. Titmuss szavaival: „A jövedelemadó-engedményeket és -kedvezményeket – annak ellenére, hogy ezek hasonló juttatást jelentenek és a kielégítendő szükségletekkel kapcsolatos hasonló társadalmi célok fejeződnek ki bennük – nem kezelik szociális kiadásként. Az első egy pénzügyi tranzakció, a másik egy elszámolási technika. Az adminisztratív módszer különbsége ellenére az egyén által élvezett adómegtakarítás valójában »transzferjövedelem«".[111]

Az államnak a láthatatlanság előny, mert a költségvetési elosztást sokallók kevésbé támadhatják. Az utóbbi évtizedekben sokan felemelték a szavukat részben az adókedvezmények ellen általában, részben azok nyilvánossága mellett. A magyar költségvetések az utóbbi években tartalmazzák ezeket az adatokat. 1990 óta számos kedvezmény csökkent vagy megszűnt, amelyek olykor a közepes és jobb helyzetűeket érintették rosszul (egyes lakáshitelek, magánpénztári tagság), olykor a szegényebbeket (munkavállalói adójóváírás), miközben újak is születtek. 2014-ben a tervezett költségvetésben mintegy 700 milliárd az összes kiesés. A három legnagyobb tétel a munkahelyvédelmi kedvezmények, a sportcélú támogatások, valamint a családi adókedvezmény. A munkahelyvédelmi kedvezmények munkahelyteremtést és -megtartást szolgálnak. Elosztásukról, hatásukról nincs információnk.

A „sportcélú támogatást" 2013-ban vezették be. Ezzel a nemzetközileg egyedülálló adókedvezménnyel a központi költségvetés lemond a társasági adó egy részéről. Ezt a részt a vállalatok közvetlenül a látványsportok támogatására fordítják. (A miniszterelnök viszonya a látványsportokhoz, kivált a futballhoz, közismert tény.) A kedvezmény összege 2014-ben 50 milliárd Ft volt. A költségvetés sportlétesítmény fejlesztésére ezenfelül 82 milliárd forintot tervezett, a szabadidősport támogatására pedig ennek 0,5 százalékát (372 millió Ft-ot).[112]

[110] Tóth–Virovácz 2013.

[111] Sinfield 2012.

[112] A kormányzatot zavarta, hogy e jelentős összegek felhasználásának, így politikai befolyásoltságának adatai nyilvánosak voltak. Ezért ezeket az adatokat 2016-ban titkosítani szándékozták. A bíróság első fokon az adókat közpénznek ítélte, a titkosítást nem engedélyezte.

A kedvezmények közül a legjelentősebb a családi adókedvezmény, amely több országban létezik, de mutat magyar sajátosságokat is. Fontos eszközként való bevezetése idején kifejezetten az „érdemesség" szerinti társadalmi megosztás eszköze volt. A középrétegek preferálásának elvi alapja az, hogy e rétegek – és csak e rétegek – valósítják meg a kormányzat szerint a „család, munka, rend" ideálját. Ebből adódik a társadalom megosztása két, eltérő érdemességű és eltérő bánásmódot igénylő családcsoportra. 2001 elején a kormányfő világosan kirajzolta a családok két típusát, és „segítésük" eszközeit. „Minden családot úgy kell segíteni, ahogyan azt az ő saját gondja megkívánja [...] Vannak olyan családok Magyarországon, akik az elmúlt tíz esztendőben erejüket megfeszítve, sikerrel biztosítottak maguknak egy, számukra már elérhető, megőrizhető és sikeresnek mondható életszínvonalat. Ők ma azon gondolkodnak, amikor egy jövendő gyermek felől törik a fejüket, hogyha egy újabb gyermeket vállalnak, akkor vajon ezzel nem vész-e el az az életminőség, amelyért oly sokat dolgoztak az elmúlt tíz esztendőben. No, azt hiszem, hogy ezeknek a családoknak, *akik dolgoznak, tisztességesen nevelik a gyermekeiket*, elsősorban arra van szükségük, hogy a gyermekeik után, a munkájukból levont adó mértéke egyre inkább csökkenjen. [...] És vannak másfajta családok, ahol megszületnek a gyermekek, függetlenül attól, hogy milyen a család életszínvonala. De ezekben a családokban, bár a gyermekek megszületnek, a baj az, hogy nem *tudják őket tisztességesen felnevelni, mert a szülőknek vagy nincs munkájuk, vagy nincs elegendő pénzük,* hogy rendesen taníttassák a gyermekeiket. Ezeket a családokat nem abban kell támogatnunk, hogy még több gyermekük szülessen, hiszen azok megszületnek e nélkül is."[113]

A kedvezmény összege folyamatosan emelkedett. Teljes összege 2014-ben 200 milliárd forint volt.[114] 2015-től, amikortól az egészség- és nyugdíjjárulékból is levonható a kedvezmény, további 30-40 milliárddal nő a családokhoz kerülő, a költségvetést látszólag nem terhelő összeg. 2016-tól az 1 és 2 gyermekesek kedvezményét évente emelni tervezik. Így a kedvezmény a családi pótlékhoz hasonló összeg lesz, csak eloszlása más: a szegények kimaradnak a lehetőségből, a tehetős sokgyerekesek

[113] Orbán Viktor országértékelő beszéde a Vigadóban. 2001. 02. 01.

[114] Adótechnikailag két megoldás van. A kedvezmény levonható az adóból vagy a kedvezmény felbruttósított összege levonható a teljes adóalapból. Egységes adókulcs esetén a végeredmény teljesen azonos. Nemzetközileg általában az adólevonást alkalmazzák, ami egyszerűbb. Magyarországon többször változtatták a módszert. Jelenleg az adóalapból levonásra esett a kormányzat választása. Talán így világosabb, hogy a gyerekkel kapcsolatos kiadások után nem fizet a szülő adót, ami a Nagycsaládosok Országos Egyesületének eredeti követelése volt.

járnak különösen jól.[115] Annak ellenére, hogy a családi adókedvezmény a szegényeket és gyakran a sokgyermekeseket nem éri el, természetesen könnyebbséget jelent a családok többsége számára. Épp ezért nem várható, hogy erős hátterű követeléssé váljon univerzálissá tétele, noha a parlamentben már felmerült a kérdés.

Az alábbiak foglalják össze magyar adórendszer sajátosságait az EU többi országához képest:

- Magyarország azon két európai ország egyike, amelyben a létminimum is adózik.
- Az egyetlen ország, amelyben a gyermekes családok adókedvezménye a szegényeknél kevesebb, mint a gazdagoknál. (Másutt, ha van, a gyermekesek adókedvezménye a jövedelemmel csökken, illetve negatív jövedelemadóként működik.)
- Itt a legmagasabb az átlagos forgalmi adó (áfa), 27%.

A KÖLTSÉGVETÉS FUNKCIONÁLIS KIADÁSAI

A költségvetés kiadásai számtalan metszetben vizsgálhatók. Itt a szociálpolitika számára legfontosabb metszetet vizsgáljuk, azt, hogy a kiadás milyen társadalmi szükségletet elégített ki. Ezt nevezik a költségvetési kiadások „funkcionális" csoportosításának.

A teljes költségvetési kiadásszerkezet az európai országokban eléggé hasonló, de azért vannak országonként sajátosságok. A GDP-hez viszonyítva Magyarországon az európai átlagnál jóval nagyobb az államháztartás működési-igazgatási szolgáltatásainak az aránya is, meg az ún. gazdasági funkciókra költött kiadások aránya is. Az elsőt különösen az adósságszolgálat emeli meg, a másodikat meg az állami tulajdonvásárlások és a közmunka. Ezért a szociális védelemre (vagyis a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásokra) fordított kiadások aránya az európai átlagnál évtizedek óta alacsonyabb, a nyugati tagországokhoz képest jóval alacsonyabb szinten mozog (lásd 11. táblázat).

[115] Lásd a szociális ellátások csatornáiról, típusairól szóló alfejezetet és a család- és gyerekellátásokról szóló fejezetet.

11. TÁBLÁZAT | Néhány kormányzati funkcionális kiadáscsoport aránya GDP-ben, Európai Unió (27 ország) és Magyarország, 2006–2014

		2006	2010	2014
Összes kormányzati kiadás	Európai Unió	45,6	50,0	48,2
	Magyarország	51,7	49,6	49,9
Általános közösségi szolgáltatások (állami működés, adósságszolgálat is itt)				
	Európai Unió	6,4	6,7	6,7
	Magyarország	9,5	9,4	10,2
Szociális védelem (táppénz, nyugellátások, munkanélküli-ellátások, családi pótlék, gyerekeknek járó ellátások, szociális támogatások, szolgáltatások stb.)				
	Európai Unió	17,5	19,4	19,5
	Magyarország	17,3	17,5	15,6
Gazdasági funkciók (támogatások, vásárlás, közmunka stb.)				
	Európai Unió	4,2	5,1	4,2
	Magyarország	6,3	6,0	7,4

Forrás | Eurostat, General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp], letöltve: 2016. 10. 23.

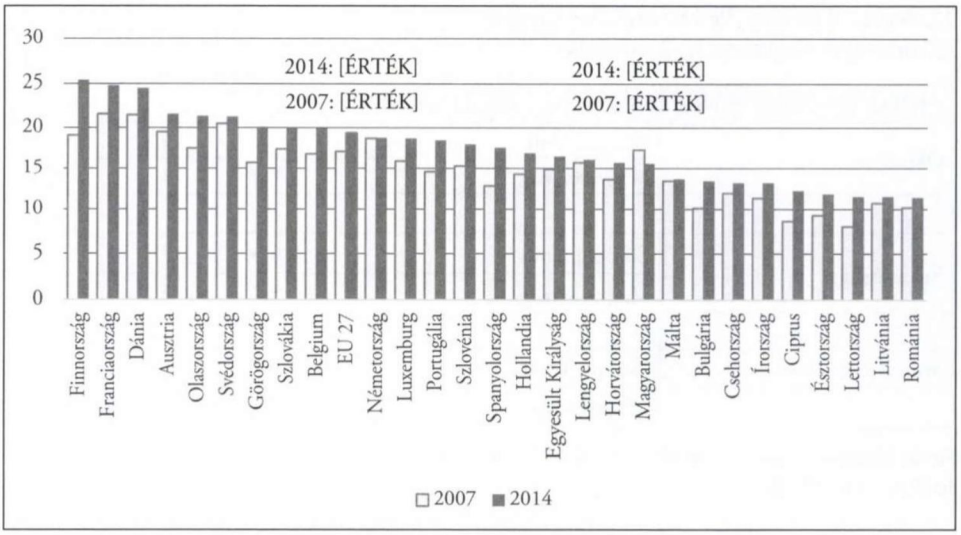
A jóléti funkciókon belül a három legnagyobb tétel az oktatás, az egészségügy és az ún. „szociális védelem", azaz a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások. Az oktatásra nagyjából az európai átlagnak megfelelő 5 százalékos arányban költünk – amely arány 1991-ben még kicsit magasabb volt. 5 százaléknál jóval magasabb, 6,5-7 százalékos arányt csak a skandináv országokban találunk. A másik két tételnél súlyos az ország elmaradása. Az egészségügyi kiadások uniós átlagos aránya 2007 óta folyamatosan 7 százalék fölötti, 2014-ben 7,2 százalék, Magyarországon azonban folyamatosan csak 5 százalék körüli. A szociális védelmi kiadások aránya az Unióban átlagosan és tartósan 20 százalék körüli. Magyarországon 1991-ben még ehhez hasonló volt az arány, azóta kis hullámzásokkal csökken, 2014-ben már csak 15,6 százalék volt (lásd 12. táblázat).

12. TÁBLÁZAT | Néhány jóléti kiadáscsoport aránya a GDP százalékában, Európai Unió (27 ország) és Magyarország, 2006–2014

JÓLÉTI FUNKCIÓK NÉHÁNY KIEMELT CSOPORTJA/ÉV		2006	2010	2014
Oktatás	Európai Unió	5,0	5,3	4,9
	Magyarország	5,9	5,5	5,2
Egészségügy	Európai Unió	6,6	7,3	7,2
	Magyarország	5,7	5,1	5,0
Szociális védelem	Európai Unió	17,5	19,4	19,5
	Magyarország	17,3	17,5	15,6

Forrás | Eurostat, General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp], letöltve: 2016. 10. 23.

A szociális kiadások utolsó évtizedbeli változásánál Magyarország egy sajátos jellegzetességet mutat. A szükségletekhez való igazodásnak különösen jó példája az, ami a válság megjelenésekor Európában történt. Annak ellenére, hogy szinte minden országban voltak és vannak költségvetési egyensúlyi problémák, gyakorlatilag mindegyikük azonnal, már 2008-tól kezdve felkészült a válság hatásainak kivédésére. Az EU értékelése szerint ezek a beavatkozások sikeresen megelőzték a szegénység rohamos növekedését. A szociális kiadások 2007 és 2014 közti növekedése a GDP arányában mérve egyes országokban „csak" 2-4 százalék, az országok többségében azonban igen jelentős, 5-6 százalékos volt. Ez a kelet-európai országokra is érvényes. Vagyis úgy tűnik, hogy a jóléti állam nemcsak megszokás és papírforma, hanem valóban az emberek védelméről szól. Az Európai Unióban *Magyarország az egyetlen ország, amelyben a válság éveiben, 2007 és 2014 között nem nőtt, hanem csökkent* a szociális kiadások aránya (lásd 3. ábra).



3. ÁBRA | Szociális közkiadások a GDP százalékában, Európai Unió országai (27 ország), 2007, 2014

Forrás | Eurostat, General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp], letöltve: 2016. 10. 23.

A szociális védelem funkción belül 1-2 tételnél van jelentős eltérés az európai átlagtól. A családokra-gyermekekre hosszú időn át az átlagosnál többet költött az ország elsősorban a gyed – a többi szociális ellátáshoz képest viszonylag – magas szintjének köszönhetően. 2010 óta a költségvetésen belüli arány csökken, ám ez nem tartalmazza a 2010 óta jelentősen növekvő családi adókedvezményt. Azzal együtt a korábbi magasabb arányhoz közel vagyunk. Egy másik, az EU által rendszeresen kiemelt probléma az, hogy a segélytípusú ellátások – ezen belül a munkanélküliek ellátása – rendkívül rossz színvonalúak. Annak ellenére, hogy a (bejelentett és nem bejelentett) munkanélküliek aránya igen magas, ellátásukra a GDP-n belül (az átlagos uniós 1,5 százalékkal szemben) 2010-ig is csak 1 százalék körüli összeg jutott. Az eleve alacsony arány 2011-től gyorsuló ütemben csökken. 2014-ben különös fordulat történt. A költségvetési előirányzat még 200, a teljesítés már csak 100 milliárd volt, majd ez tovább feleződött. Egyelőre nem tudjuk, hogy az ellátás zsugorodása konkréten kiket és miért fog érinteni. Kétségtelen, hogy 2014-től a 2008-ban elinduló folyamathoz képest is gyorsan szaporodnak a segélyezésből kizáró tényezők, illetve, hogy 2015-től az önkormányzatokra áthárított segélyezésnél a korábbinál többeket ítélhetnek érdemtelennek. A mérleg másik oldalán a közfoglalkoztatásra (ami a költségvetés F13b tételének zöme) fordított összeg nagyjából ugyanannyival nőtt, amennyivel a munkanélküli-ellátások csökkentek. Látszólag tehát a szegények

nem kapnak kevesebb pénzt. Ám egy aktív közmunkás (a közterhekkel együtt) jó háromszor annyiba kerül, mint egy segélyezett, vagyis ugyanannyi pénz kevesebb ember közt oszlik meg. Ez alátámasztja, hogy az ellátatlanok számának szinte szükségszerűen növekednie kell.

A REDISZTRIBÚCIÓ HATÁSA

1990 után a jövedelmek piaci egyenlőtlenségei ugrásszerűen megnőttek az „államszocialista" állapotokhoz képest. A 25 év alatt a központi redisztribúció olykor jelentősen, olykor kismértékben csökkentette az elsődleges elosztás egyenlőtlenségeit. A növekedés 2005-ig hullámzott, 2005-ben viszonylag alacsony volt. 2009 óta a szélső jövedelemtizedek közötti korábbi 5-6-szoros különbségek 8-9-szeresre nőttek, a szegények szegényedtek, a középrétegek helyzete közepesen, a gazdagoké kiugróan javult.[116]

A központi újraelosztás egyik elvi célja – ami kisebb vagy nagyobb hangsúllyal alkalmanként megjelenik a kormányzat céljai vagy deklarációi között – a szegénység csökkentése. A 2010-es kormányprogramban[117] például nagy súllyal szerepel a cigányok és nem cigányok tartós és újratermelődő szegénysége, ezen belül a gyerekek – életre kiható – éhezése is. A kormány – a program szándéka szerint – mindezen segíteni fog, korrigálva „az elmúlt nyolc év kormányzati politikájának következményeit" (A program „Itt az idő, hogy megteremtsük a szociális biztonságot!" fejezete.) Hasonlóan hangsúlyos a mélyszegénység csökkentésére és újratermelésének megakadályozására irányuló szándék minden olyan dokumentumban, amelyben szóba kerülnek a 2020-ig elérendő közös európai célok. Ezek egyike az, hogy legalább 450 000-rel kell csökkenteni azok számát, akik szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élnek. A dokumentumok között kiemelkedően fontos a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, amely integrálja a szegény családban élő gyermekeket, a romaügyet és a hátrányos helyzetű térségeket érintő stratégiákat. A Stratégia 2011-ben készült „Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák, 2011–2020" alcímmel. Frissített változata 2014 szeptemberében jelent meg. Ennek alcímén érződik, hogy időközben a minisztérium (EMMI) a már említett új szótárt vezette be a kellemetlenül hangzó szavak helyettesítésére.[118] Az új alcím tehát „Tartósan rászorulók – Szegény családban élő gyermekek – Romák (2011–2020)". A frissített változat

[116] KSH 1988, 11.; Szivós–Tóth 1999, 31; TÁRKI Monitor Jelentések, 2014.
[117] Nemzeti Együttműködés Programja 2010.
[118] EMMI 2015a.

számos fontos új információt tartalmaz a szegénység alakulásáról, olyan helyzetromlásokról, amelyekről a kormányzat máshol nem vesz tudomást. (Az információk egy részét maga a minisztérium gyűjtötte.) A cél azonban nem változott:

> „A felzárkózás politika célja, hogy
> csökkenjen a szegénységben vagy társadalmi kizáródásban élők aránya,
> csökkenjen a hátrányos helyzetű gyermekek társadalmi lemaradása, gyengüljenek a szegénység átörökítésének tendenciái,
> csökkenjenek a roma és nem roma népesség közötti társadalmi különbségek, javuljon a roma nők helyzete."[119]

Minden dokumentum hosszan taglalja a javítás lehetséges eszközeit, mindenekelőtt a munkához jutást, a jobb iskolát, sokkal jobb személyes szolgáltatásokat, szociális munkát. Feltűnő azonban, hogy sem a kormányprogramban, sem egyetlen stratégiában, ideértve a Nemzeti Stratégia 2014. évi változatát, nincs említés arról, hogy a szegénység (legalább egyik) oka az alacsony jövedelem. Ezért sehol nem szerepel célként, hogy az alacsony béreket, szociális ellátásokat, családi pótlékot, segélyeket emelni kellene; hogy folyamatos, a bérekhez és árakhoz igazodó indexelésre lenne szükség; illetve, hogy figyelemmel kellene kísérni, hogy mindenki bekerüljön valamilyen ellátásba. Az egyetlen, esetleg a pénzeket is érintő utalást a kormányprogramban találjuk, amely szerint „haladéktalanul el kell törölni a karitatív szervezeteket sújtó megszorításokat, vissza kell állítani az adományozás áfamentességét. Újra fel kell erősíteni a jómódúak adományozói kedvét."[120]

Az újraelosztás pénzbeli ellátásai minden fenti probléma ellenére csökkentik a szegénységet. A transzferek utáni szegénységi arány 2014-ben 16,6 százalék volt. Ha nem lenne nyugdíjellátás, akkor ez az arány 42 százalék lett volna. Ha a nyugdíjakon kívüli más transzferek nem lettek volna, akkor a szegénységi arány 23 százalék lett volna. Vagyis a nyugdíjak hatása döntő, a többi transzferé is szegénységenyhítő. A hosszabb távú trend azonban nem megnyugtató. Mind a nyugdíjak, mind a többi transzfer esetében a szegénységcsökkentő hatás 2000 és 2005 között javult, majd előbb a (rosszul kezelt) válság, utóbb a transzferek elértéktelenedése miatt ismét romlott. 2005 volt a leghatékonyabb év, akkor a nyugdíjon kívüli transzferek majdnem felére, az eredeti 56 százalékára csökkentették a szegénységi arányt. A többi évben, így 2014-ben is sokkal kisebb volt a csökkentő hatás, az arány az eredetihez

[119] Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. 2014, 11.
[120] A Nemzeti Együttműködés Programja 2010, 75.

képest csak 30 százalékkal csökkent. Vagyis, ahogy a TÁRKI kutatói írják: „az újraelosztás szegénységre gyakorolt hatása a 2000-es években egy fordított U-görbével írható le, 2005-ös csúcsponttal, azóta ez a hatás folyamatosan csökkenő"[121] (lásd 13. táblázat).

13. TÁBLÁZAT | Szegénységi arányok* transzferek előtt és után, 2000–2014

		2000	2005	2009	2014
Szegénységi ráta, %	1. ha nyugdíj nem lenne	30,0	46,6	48,2	42,1
	2. ha más transzfer nem lenne	18,0	21,5	22,0	23,0
	3. minden transzfer van	12,9	12,0	14,0	16,6
csökkenés aránya, %	3/1	0,43	0,26	0,29	0,39
	2/3	0,72	0,56	0,64	0,72

*A szegénységi küszöb az OECD2-skálával számított ekvivalens mediánjövedelem 60%-a.

Forrás | Gábos–Szivós–Tátrai 2015, 60., ill. saját számítás.

Az egyes ellátások egyenlőtlenségekre gyakorolt hatása eltérő. A pénzbeli ellátásoknál a csak szegényeknek nyújtott, jövedelemteszthez kötött ellátások egyenlőtlenségcsökkentőek, de arányuk az országok többségében, Magyarországon is alacsony. Az univerzális ellátások, mint a családi pótlék vagy a gyes, ugyanígy hatnak, mert kis jövedelmek mellett aránylag többet jelentenek, mint a jómódúaknál. A TÁRKI számításai szerint 1992-től kezdve a családi pótlék, illetve a gyerekek egyre nagyobb aránya koncentrálódott előbb az alsó három, majd a legalsó jövedelemtödben.[122]

A munkaviszonyhoz kötött ellátások (pl. nyugdíj, táppénz, gyed) a nem keresőkhöz nem jutnak el, és minthogy keresetarányosak, a piaci egyenlőtlenségeket nem nagyon módosítják. A transzferek között nem számba vett, de a nettó jövedelmeknél érzékelhető családi adókedvezmény „perverz módon" oszlik el, azaz a magasabb jövedelműekhez magasabb összegek kerülnek. Némileg hasonló a hatása a legtöbb ártámogatásnak és kedvezménynek is, például a rezsicsökkentésnek (amelyből a sokat fogyasztó, például nagy lakást vagy uszodát fűtők a többieknél többet profitáltak, a kisfogyasztók, a hagyományosan fűtők, valamilyen közművet nélkülözők sokkal kevesebbet). Az elosztási egyenlőtlenségeket az elvonási módszerek, azaz az adórendszer módosítása hol csökkentette, hol növelte. A 2010-ben bevezetett egykulcsos adó jelentős átcsoportosítást hozott a szegényektől a gazdagok felé, amint erre már utaltunk.

[121] Gábos–Szivós–Tátrai 2015, 48.
[122] Szivós–Tóth 2015, 25.

A természetben nyújtott ellátások társadalmi eloszlását nehéz megbecsülni. A legfontosabb közszolgáltatások, mint az oktatás és az egészségügy, elvben ingyenesek, vagyis a hozzájutás független a jövedelemtől, akár egyenlő is lehetne. A gyakorlatban a jobb helyzetű gyerekek egyrészt jobban ellátott és jobb színvonalú iskolákba járnak, másrészt nagyobb arányban tanulnak közép- és felsőoktatásban, mint a rossz helyzetűek. Az egészségügyben nem ennyire látványosak a hozzájutási egyenlőtlenségek, de mind több információ van arról, hogy markánsan léteznek. Az UNICEF 2010-es jelentése szerint például – 2005-2006-os adatok alapján – a gyerekek egészségi állapotában 24 OECD-ország között Magyarországon vannak a legnagyobb egyenlőtlenségek.[123] Az okok sokrétűek, az információhiánytól a pénzhiányon át az orvoshiányig sok tényező hat. Az utóbbi években különösen nőnek a területi egyenlőtlenségek, a perifériákon egyre nagyobbak az ellátási hiányok és a közlekedési nehézségek. Ugyanakkor nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy ezeknek a még mindig zömmel ingyenes vagy olcsó ellátásoknak a hiányában (azaz, ha az oktatás és egészségügy piaci módon működnének) az egyenlőtlenségek sokkal nagyobbak lennének.

Ma az oktatási és egészségügyi közkiadások csökkentésének idején egy furcsa köztes helyzet van kialakulóban. Ahelyett, hogy például világos szabályok lennének arról, mi az, ami mindenkinek ingyenesen jár, és mi az (pl. orvosválasztás, kórházválasztás, külön szoba stb.), amiért hivatalosan fizetni kell, lassan kialakul a kettős egészségügy: fizető magánellátás a gazdagoknak, rossz minőségű szegényellátás a többieknek.[124] Sajnos az iskolarendszer hasonló kettészakadásának veszélye is növekvő.

Egészében „Magyarország jól teljesíti" a miniszterelnök azon tervét, hogy Magyarország ne jóléti állam, hanem a „munka állama" legyen. Sajnos csak az óhaj első fele – az, hogy kevesebb jóléti ellátás legyen – teljesül jól. Az óhaj második fele – hogy legyen 1 millióval több piaci munkahely – a közfoglalkoztatás nélkül még igen messze van 2016-ban a megvalósulástól.

[123] UNICEF 2010; Lux 2012.

[124] Kincses 2016.

II. A magyar szociálpolitika 25 éves működése

A MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA 25 ÉVE MADÁRTÁVLATBÓL – NÉMI TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEKKEL

A szociálpolitikáról való hivatalos gondolkodás és gyakorlat országoktól és korszakoktól függően változott. Az európai, pontosabban nyugat-európai utolsó 200 év vonulatának más országokra, így Magyarországra nézve is vannak tanulságai. A 19. század első felében uralkodó ideológiák szerint a szociálpolitika egyetlen feladata volt, hogy a legszegényebbeknek, alkalmasint közülük is csak a magukon is segíteni akaró, vagy az önhibájukon kívül szegény érdemeseknek nyújtson segítséget a túléléshez. A többi rendzavaró szegény kordában tartása a rendfenntartó erőszak dolga volt. Minden más állami segítség a források gazdaságot károsító pazarlásának tűnt. Sokak számára még ennél is vonzóbbnak tetszett, ha az állam helyett csak a jótékony gazdagok meg az egyház adakoznának és segítenék a szegényeket. Ez a szűkkeblű felfogás máig létezik, de a gyakorlatra ható eszmék túlléptek rajta, egyre bővítve az állam felelősségi területeit. A manchesteri neoliberalizmustól a keynesiánus elvek elfogadásán át vezetett az út a skandináv szociáldemokrácia, illetve a második világháború utáni nyugati jóléti államok eszmerendszere felé. E második felfogás tovább bővül azzal a felismeréssel, hogy az anyagi jólétnél sokkal több kell az emberi jólléthez[125] és a társadalom nyugalmas fejlődéséhez. A jóllét tartozéka az ételen, ruhán, lakáson, orvosi ellátáson és iskolán túl a nem szennyezett környezet, az elérhető, munkajogokkal körülbástyázott, tisztességesen megfizetett munka, a kirekesztés- és diszkriminációmentesség, az emberekbe és intézményekbe vetett bizalom, a méltósághoz való jog, az emberi kapcsolatok szilárdsága és megannyi más körülmény.

Az 1980 után világszerte uralomra törő neoliberális dominancia és kisebb-nagyobb gazdasági válságok ismét fordítottak a helyzeten. A mindig létező kritikák erősödtek. Széles körben hódított az önfelelősség, a „jogok és kötelességek egyensúlya", a „segélyt csak munka ellenében" elve, a jóléti ellátások munkamorált és lelket romboló hatásának hirdetése. E hitekből kialakult az a fennen hirdetett meggyőződés, hogy a jóléti állam halálra van ítélve, sőt, már meg is halt. Ezt olyan gyak-

[125] A „jólét", mint relatív bőség, és a „jóllét", mint ennél tágabb, a szubjektív jó érzést is tartalmazó fogalom (angolul welfare és well-being) megkülönböztetése az utolsó 1-2 évtized hozadéka.

ran sulykolták, hogy valószínűleg sokan el is hiszik. Az adatok és tények azonban a hírnek ellentmondanak.[126] Az országok egy részében konzervatív vagy neoliberális politikák nyomán számos területen valóban visszafogták a kiadásokat. Egyetlen nyugat-európai országban sem történt azonban radikális változás sem a célokban, sem az eszközökben. A válság utáni években – Lengyelország és Magyarország kivételével – 1-5 százalékkal tovább növelték a „társadalmi védelmi" kiadásokat, és a vészhelyzet elmúltával is a korábbi szint fölött maradtak. A jövő kiszámíthatatlan. Jelenleg a legtöbb – szakmai alapú – előrejelzés inkább olyan konvergenciát jósol, ahol a lemaradók többet mozdulnak előre, mint az élen lévők hátra. Ebben közrejátszhat, hogy a kockázatokat folyton szaporító globalizálódó társadalomban nő a létbizonytalanságban élők és peremre szorulók száma, vagyis a prekariátus. Mindez destabilizálja a társadalmat, ami a körülményektől függően akár a rendőrállam, akár a jóléti rendszerek erősödéséhez vezethet.

Magyarország késésekkel és kisiklásokkal ugyan, de valamennyire hasonló utat járt be a kizárólagos szegény- és rendfenntartó politikától egyfajta jóléti államig. Az 1945 előtti helyzet nem mindenben tért el radikálisan a nyugattól.[127] Viszonylag korán kialakultak egyes társadalombiztosítási ágak a munkások és alkalmazottak egy részére, segélyezés alig létezett (munkanélküliek számára sem), és akadtak új kezdeményezések, mint a „produktív szociálpolitika".[128] 1945 és 1990 között az „államszocializmus" (amire visszatérünk) fokozatosan kialakított egy sajátos társadalompolitikai rendszert, ami a majdnem teljes foglalkoztatásra és ahhoz kapcsolódó ellátásokra épült. 1990 után kisebb-nagyobb hullámzásokkal elérkezett az „európai szociális modell" egy közepesen fejlett variánsáig, abból számos elemet – normatív segélyezés, szociális munka stb. – tudatosan átvéve. 2010 óta Orbán Viktor teljes fordulatot vett: „A mi programunk az az, hogy a nyugati típusú jóléti állam helyett, ami nem versenyképes, egy munka alapú társadalmat alakítsunk ki".[129]

A szociálpolitika tevékenységét, színvonalát valamennyire kifejezik a költségvetési kiadások. Messze nem jellemzik a jóléti állam számos sajátosságát, de távlati képet adnak. A jóléti kiadások színvonala is, GDP-n belüli aránya is elég szorosan összefügg a megtermelt GDP szintjével, de jelentős ingadozást okoz ezen belül a politika. (Lényegében erről szól Esping-Andersen sokat idézett könyve.)[130] A kelet-európai országok teljes körében a szociális védelem tétel aránya a csatlakozás (2004) idején

[126] Szamuely 2004; Ferge 1989, 2012.

[127] Tomka 2003.

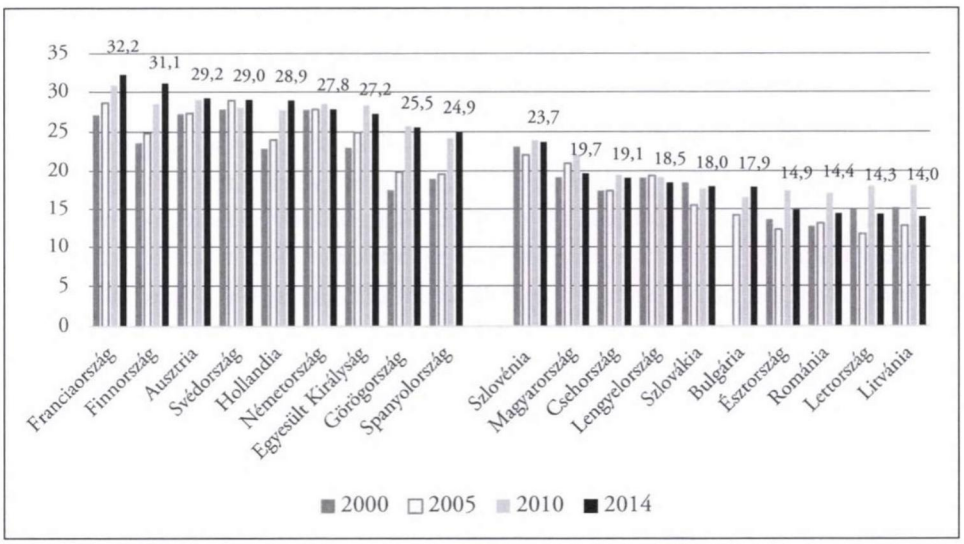
[128] Szikra 2008.

[129] http://www.fidesz.hu/hirek/2012-10-19/orban-nem-joleti-allam-hanem-munka-alapu-tarsadalom-epul-kepek/.

[130] Esping-Andersen 1990.

is, az elérhető utolsó, 2014. évi adatok szerint is alacsonyabb volt, mint az e tekintetben legszűkebb markú régi tagállamokban. A legbőkezűbb Szlovénia sem egészen éri el a leggyengébb teljesítményű Spanyol- vagy Görögországot. Magyarország a csatlakozás idején a kelet-európai országok között az egyik legtöbbet költő jóléti rendszert működtette, azóta is Szlovénia mögött a második. E könyvben többször felhívjuk a figyelmet arra, hogy a több vagy kevesebb költés automatikusan nem jelent jobb vagy rosszabb jóléti rendszert, de azért elég szoros az összefüggés: több pénzből jobbat lehet csinálni. A 4. ábra olyasmit is sugall, hogy van valamelyes konvergencia az államok között, de a kétszeres különbség továbbra is fennáll a „jobb" nyugati államok 30 százalék körüli, és a „rosszabb" keleti államok 15 százalék körüli jóléti kiadási arányai között (lásd 4. ábra). Ha figyelembe vesszük, hogy a „keleti" GDP-k a nyugati fele-harmada, és ezen belül feleződnek a jóléti kiadások, akkor azon csodálkozhatunk, hogy a rendszerek kiterjedtségben és színvonalában messze nem látszik ekkora szakadék. Nyilván a sokkal alacsonyabb bérek és a mi infrastruktúrák iránti igénytelenségünk valamit magyaráznak ebből.

Az utolsó 25 év szociálpolitikája nem igazán érthető meg legalább közvetlen előzménye, az „államszocializmus" szociálpolitikája nélkül. Jóllehet számos fogalmat az a rendszer nem ismert vagy nem használt, az országnak 1990 előtt is volt szociálpoliti-



4. ÁBRA | Költségvetés szociális védelmi kiadásai a GDP százalékában, az Európai Unió tagállamaiban (kisebb nyugati országok nélkül), a 2014. évi szint szerint rendezve

Forrás | Eurostat, Population and social conditions, Social protection expenditure, Tables by benefits – all functions[spr_exp_fto],
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do.

kája. 1950 után a gazdaság- és társadalompolitika közös pillére a parancsuralmon túl a magántulajdon felszámolására épülő „teljes" foglalkoztatás volt. A fizetett foglalkoztatás, a munkavállalás politikai, jogi, sőt, szinte erkölcsi követelménnyé vált. Az ezt nem vállaló magatartást közveszélyes munkakerülésnek, büntetendő cselekménynek tekintették. A gyakorlatilag valóban szinte teljessé váló foglalkoztatásnak számtalan, a költségvetésben is lecsapódó következménye volt. Az államszocializmusok politikájuk centrumába – és a piaci szabályozás helyébe – a teljes központosítást, a tervutasításos rendszert, a szociálpolitikában a központi, költségvetési elvonást és elosztást állították. Állami felelősség lett az ár- és bérpolitika. A béreket a központi szabályozás alacsonyan tartotta, de központi forrásokból kiegészítette közös szolgáltatásokkal, arányaiban nem túl jelentős pénzbeli juttatásokkal (ez a kor szava a transzferekre) és az árrendszer sajátos átalakításával. A költségvetésből teljes mértékben fedezett, azaz a fogyasztó számára ingyenes körbe tartoztak a gyerekintézmények, az oktatás teljes spektruma az óvodától az egyetemig, valamint az egészségügy. A pénzbeli juttatások közül a nyugdíj, a családi pótlék, utóbb a gyes, a táppénz fontos kiegészítések voltak. A gyes egyébként 1968. évi bevezetése óta ebben a formában – fizetett otthonmaradási lehetőség a gyerek 3 éves koráig, igen kevés feltétellel – a világon máig egyedülálló ellátás. Minthogy a szegénység, munkanélküliség és hajléktalanság jelenségéről a hatalom nem vett tudomást, ilyen ellátások sem kellettek. (Mindhárom jelenség természetesen létezett, de mértékük a korábbiakhoz és későbbiekhez képest kisebb volt.) Az alapvető szükségletek kielégítését az átigazított piaci árak segítették. A központilag jelentős mértékben és univerzálisan támogatott, azaz „olcsó" javak és szolgáltatások közé tartoztak a lakhatás költségei (a lakbér és rezsi, azaz a közművek), a közlekedés, egy sor alapvető élelmiszer és számos gyerekcikk (például a pelenka, de egyes gyerekbútorok is). A támogatott lakáshoz hozzájutás, lakásépítés lehetőségei sokáig szűkek és esetlegesek maradtak. Mindezt a lakosság „pártunk és kormányunk" ajándékaként kapta: kérnie nem kellett, bírálnia, követelnie nem lehetett. A berendezkedés kényelmes volt: a paternalista hatalom és a passzív, sőt (főleg utólag) hálás klientúra jól kiegészítették egymást. Ez a sok szempontból torz, demokráciahiányos és a gazdaságra káros szociálpolitika annyiban eredményes volt, hogy a magyar történelemben először (utoljára?) egy-két olyan évtizedet hozott, amely a túlnyomó többség számára relatív jólétet, létbiztonságot, kiszámítható jövőt biztosított kiugró egyenlőtlenségek, nagyarányú kirekesztés nélkül.

Örök vita marad, hogy a rendszer sok tekintetben korrekt, az embereknek ténylegesen segítséget jelentő szociálpolitikája minek tudható be? Mennyi volt a mozgatók között a tisztán politikai érdek? Szerepet játszott-e 1956 bizonyos tanulságainak levonása, a társadalmi béke megőrzését szolgáló igyekezet? Mennyi volt a szovjet nyomás szerepe? (Ez rossz nyomvonalnak látszik, mert a Szovjetunió szociálpolitikai ellátásai jóval alacsonyabb szintűek voltak.) Szerepet játszott-e a verseny a nyugati jóléti államokkal?

Szerepet játszottak-e egyesek – pártvezetők, politikusok, gazdasági vezetők – személyes érdekei vagy ambíciói? Mi volt, volt-e a „szocialista" eszméknek tényleges szerepük, vagy azok csak üres szólamok voltak? De ha üres szólamok voltak, miért történt mégis valami a nevükben? Magyarázat sokféle van, nekünk egyértelmű válaszunk nincs.

A célok elérésének módjáról pontosabb képünk van. Az adott gazdasági és politikai feltételek mellett ezt a szociálpolitikai elosztás elvei tették lehetővé. Két elv dominált: az univerzális és a munkavégzéshez kötött elosztás. A bér- és árrendszer mindenkit érintett, az egészségügyi ellátás 1975-től mindenki számára ingyenes volt, a családi pótlék, a gyes vagy a nyugdíj munkához kötöttsége a nyolcvanas években már csak néhány százalékot zárt ki. Más elvek halvány nyomai itt-ott felbukkantak (például a pozitív diszkrimináció az ötvenes években az egyetemi felvételeknél a munkás-paraszt származásúak javára), de a két elv dominanciája 1990-ig megmaradt.

A rendszerváltás után a régió szinte egészében a gazdasági és politikai helyzet minden eleme radikálisan átalakult a magántulajdonra épülő piac, illetve a demokratikus intézmények révén. A szociálpolitikában kevésbé tűntek radikálisnak, „paradigmatikusnak" a változások, és azok is országonként sokban eltértek egymástól. A fokozatos változások érintették a vezető eszméket, az elosztás elveit, az intézményeket, a szereplőket és érdekrendszereiket. A kelet-európai új tagállamokkal kapcsolatban Ceraminak[131] valószínűleg igaza van abban, hogy – a szociálpolitikában épp úgy, mint a többi területen – intézmények, illetve általában az új elemek ritkán jönnek létre a semmiből. Többnyire már valahol létező elemeket, „intézmény-anyagot" használnak fel az új konstrukciókhoz. Az „útfüggőség" nagyon népszerűvé vált – és sok igazságot rejtő – fogalma számos részletet elfed.

Minden új tagállamnál számítanak nemzetközi hatások. A globális trendek közül itt csak azt emeljük ki, hogy a rendszerváltás az akkor már világszerte domináns neoliberális elveknek a korábbinál szabadabb utat adott. A magyar közgazdasági gondolkodásban ennél régebben, a hetvenes évektől uralkodott az a meggyőződés, hogy minél kevesebb államra, minél kevesebb piacba való beavatkozásra van szükség. A kormányzat elfogadta a gazdasági protekcionizmus teljes feladását, ezzel a gazdaság erős sebezhetőségét. Nemzeti büszkeségből elutasította az adósságok visszafizetését felajánló nemzetközi javaslatokat. (Lengyelország az ajánlatot elfogadta, haszna lett belőle.) A spontánul induló, a későbbiekben is alig szabályozott és gyakran romboló privatizálási folyamatot az érdekelt kisebbség akadály és ellenállások nélkül hajtotta végre. Az állam rövid távon valamit nyert a vagyoneladásból, a külföldi tőke megjelenése még előnyösnek is látszott. Az ország akkori eladósodottsága mellett szükségképpen fontos szereplővé váltak a nagy szupranacionális pénzügyi

[131] Cerami 2007.

szervezetek, a Világbank (WB) és a Nemzetközi Valutaalap (IMF). A pénzügyek rendezéséhez többé-kevésbé kötelező ajánlások járultak a piacgazdaság bevezetéséről, az állam szerepéről. Ezek az úgynevezett „strukturális kiigazító programok" (structural adjustment programs) gazdasági hasznuk vagy szükségességük mellett súlyosan korlátozták az állam jóléti szerepét. Egy akkori monitorozó jelentés – melynek készítésében civilek is részt vettek – szerint a kormányzat súlyos kölcsönfeltételeket is kevés zokszóval elfogadott, például az energia-lakás árak nemzetközi piaci szintre emelését minden ellentételezés szigorú kizárásával. Ugyanakkor elutasította (vagy meg sem hallotta) a Világbank részletesen kidolgozott javaslatait egy, sok problémát ellensúlyozni képes minimális jövedelmet biztosító segélyrendszer bevezetésére.[132]

Szinte minden kelet-közép-európai országon nyomot hagytak régebbi és újabb keletű, többnyire tartós külföldi megszállások. A következmény lehet a múlt tagadása, a hagyatékkal való tudatos szembefordulás, vagy egyes elemeinek akart-akaratlan asszimilálása. Az önállóság korábbi tartós elvesztése lehet az egyik magyarázat arra, hogy miért törekszik ezen országok többsége olyan görcsösen a szuverenitásra és mi minden következik ebből. Ez a múlt is befolyásolja az új integrációs lehetőségeket. Ezek közül kiemelkedik az Európai Unióhoz való csatlakozás, illetve az azt megelőző felkészülés.[133] Az európaizálódás esélyét minden országban sokan várták és üdvözölték, de mindenütt létezett ellenállás is. Az ellenzés alapvető oka minden valószínűség szerint a tradicionalizmus vagy konzervativizmus, a liberális modernitás elutasítása. Ennek nyilvános indoklásában azonban nagy szerepet kap a korábbi gyarmatosításokra való (gyakran álságos) hivatkozás. Sajnos Kelet-Európában nem zajlottak le racionális viták a csatlakozás tényleges előnyeiről és ugyancsak valóságos – gazdasági, politikai stb. – nehézségeiről vagy hátrányairól. Ez utóbbiak közül itt csak azt említjük meg, hogy az Európai Unió a szociálpolitikát az országok belügyének tekinti. Ennek magyarázata messzire nyúlik vissza. Az Unió gazdasági közösségként indult útjára, bár ennek helyességét már akkor vitatták. A politikai és főként a gazdasági érdekek pedig máig erősebbek, mint a szociálpolitika által képviselt érdekek. Ezért azután, noha az EU számos dokumentumban deklarálja a szociális érdekek, az integráció és hasonló célok fontosságát, ezek gyakran inkább deklarációk maradnak, elég kevés valósul meg belőlük. Így felerősödik a „kétsebességes Európa" jelensége. Ez Magyarország esetében elég kirívó: a 25 év során számos fontos ügynél távolodtunk az Uniótól is, az új tagállamoktól is.[134]

A kikényszerített, örökölt vagy átvett külföldi elemekhez járul a saját múlt. Ez olykor előny, amint ezt a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer példája mutatta.

[132] Sapri 2000.
[133] Bafoil 2014.
[134] Ferge–Darvas 2014, 45–70; Kolosi–Tóth 2014; 2014; Scharle–Szikra 2015.

Olykor meg hátrány, amikor alkalmasint idejétmúlt intézményeket, elveket, eljárásokat élesztenek fel, több-kevesebb adaptációs igénnyel. Végeredményben az új tagállamok szociális rendszere kül- és belföldi, régi és újabb elemek „rekombinációja".[135] Magyarországon e rekombináló folyamat talán a szokásosnál is átgondolatlanabbul ment és megy végbe, az egyes kormányzati ciklusok változó szereplőinek folytonos módosításaival. Nem meglepő, hogy a végeredmény ellentmondások tömege és az elemek törékeny együttese.

A rendszerváltás után a szociálpolitika fogalma elfogadott lett, egyes ciklusokban kormányzati (miniszteri szintű) jelenléte is volt. Egyik kormánynak sem sikerült azonban összefüggő szociálpolitikai programot felépítenie. Ha voltak is ilyen részkísérletek, a gyakori szűkösségi helyzetek, a gazdasági válságok és főként a politikai érdekharcok nyomán elenyésztek. Helyükre gyakran „vészhelyzetet" vizionáló hektikus politikaalkotás lépett.[136] Ám még a viszonylag nyugodtabb periódusokban is alig egyszer-kétszer történt kísérlet az alapvető problémák megoldására, mint az állandósult foglalkoztatási válság, a szegénység gyerekek révén történő újratermelődése, a tudás-társadalomra való felkészülés, a növekvő rasszizmus. Mindezek csak hosszú távon megoldható ügyek, vagyis teljes politikai konszenzus kellett volna ahhoz, hogy az egymást követő ciklusok ne borítsák fel az esetleg meginduló próbálkozást. Ilyen konszenzus egyetlen ügyben sem alakult ki. Ha volt is egy-két ígéretes és relatíve tartós kezdeményezés, mint az iskolai kompetenciafejlesztés és integráció, az is a következő kormányváltás után (adott eseten 2010-ben) elbukott. Minden fenti kérdés a gazdaságot is közelről érinti. A gazdasági növekedés és versenyképesség nemcsak a tőkén, pénzen, hitelen múlik, hanem a tudáson, a képzett munkaerőn, a „lelki felkészültségen" is.[137] Ezt az európai országok többsége épp úgy megértette, mint az ázsiai „tigris-országok". A magyar politikai osztály azonban sosem látta be, hogy az emberek, és főleg a gyerekek jólétébe, tanulásába, egészséges életmódjába való beruházás sokszorosan megtérül. A pillanatnyi érdekek, ötletek és kihívások maradtak meghatározóak. Az így születő döntések olykor összhangban voltak az európai szociális modell követelményeivel, olykor azoknak ellentmondtak.

Az 1990 utáni változások együttese – minden ellentmondásával és zavarosságával együtt – szerintem mégis paradigmatikus jelentőségű. A szociálpolitika funkcióiról való közmegegyezés teljes hiánya elég ahhoz, hogy egy szilárd támpontok, közös értékek nélkül kialakuló új, paradigmahiányos paradigmáról beszéljünk.

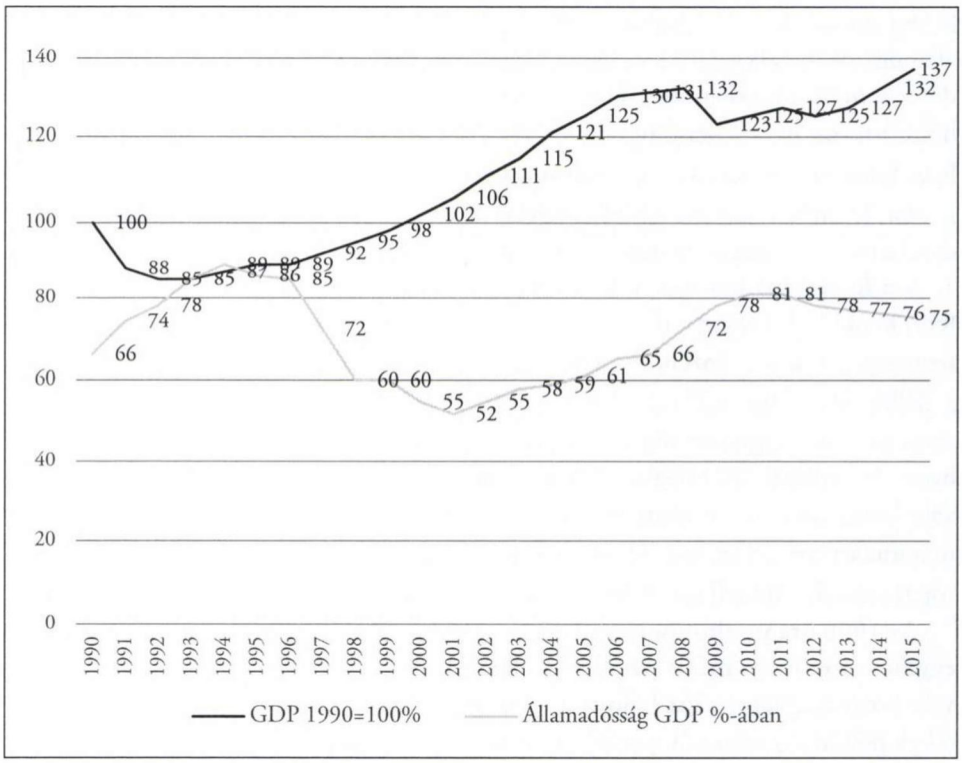
[135] Cerami 2006.

[136] Lakner 2013.

[137] A World Economic Forum új adatait, melyek Magyarország versenyképességének romlását jelzik, az iskoláról szóló fejezetben részletesen tárgyaljuk.

25 ÉV SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK TÁRSADALMI-GAZDASÁGI HÁTTERE

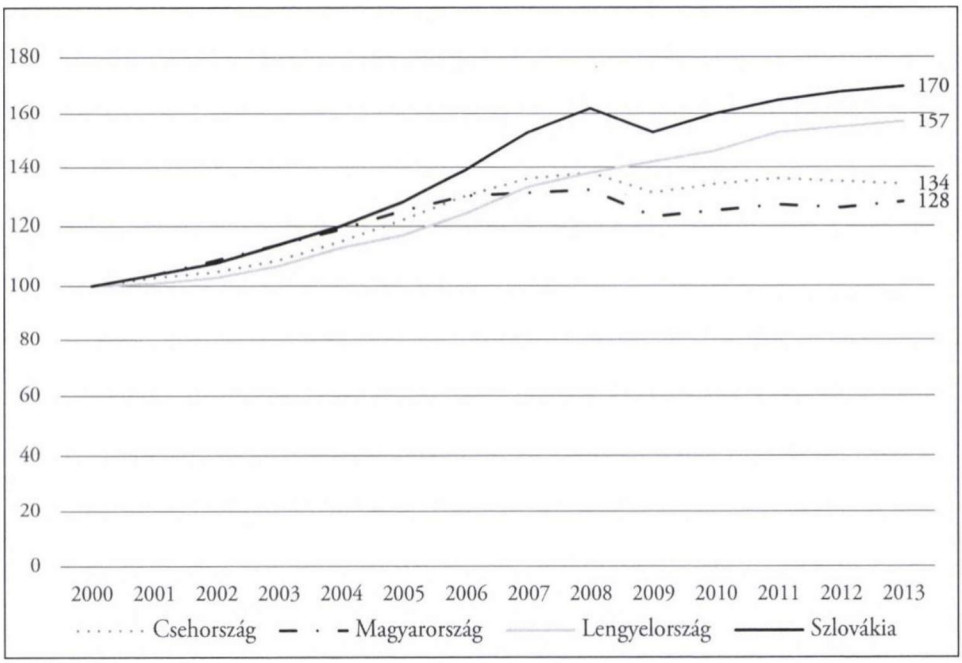
A szociálpolitika minősége és a gazdasági források között áttételes, de meghatározó az összefüggés. Az ország az átmenetet követő gazdasági zuhanásból lassan tért magához. A GDP 1993-ra jutott mélypontra, 2000-re érte el a tíz évvel korábbi szintet. A válságig lassan emelkedett, majd újabb, a korábbinál kisebb visszaesés után 2014-re jutott vissza a 2008-as szintre. Az infláció már 1985-ben elindult, 1990 után rohamossá vált, majd fokozatosan lassult, 2014 körül gyakorlatilag megszűnt. Összesen 2005-ig 8-szorosra, 2015-ig 12-szeresre emelkedtek az 1990. évi fogyasztói árak. Az államadósság 1993-ban a GDP közel 90 százaléka volt, majd 55-ra csökkent, a válság után ugrott megint 81 százalékra. Ezt követően ismét lassan csökken (lásd 5. ábra).



5. ÁBRA | Két fontosabb gazdasági mutató alakulása 1990–2015, egy főre számított GDP reálértékben, államadósság a GDP százalékában

Forrás | GDP: KSH STADAT 3.1.1. tábla, https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qpt001.html. Államadósság:1990–95: https://hu.wikipedia.org/wiki/Magyarorsz%C3%A1g_%C3%A1llamad%C3%B3ss%C3%A1ga, 1995–2015: https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde410.html.

A gazdaság 2010 óta növekvő teljesítménye nem volt elég ahhoz, hogy valamit behozzunk a visegrádi országokkal szembeni elvesztett előnyünket. Ez részben érthetővé is teszi más területeken is érzékelhető lemaradásunkat (lásd 6. ábra).



6. ÁBRA | GDP alakulása a visegrádi országokban, 1990=100 (volumenindex, egy főre számított GDP)

Forrás | https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html.

Az emberi élet és egészség a legfontosabb védendő közös erőforrás. A születések száma, az egészségesen született csecsemők aránya, az egészségesen tölthető évek száma az erőforrások fontos mutatói, és egyben ezek javulása társadalompolitikai cél is. Magyarország a születések és halálozások ügyében nem áll jól, a népesség száma fogy. Ebben a halálozások magas száma mellett az elvándorlásoknak is szerepük van. A társadalompolitika, illetve az egészségügy erőfeszítései valamennyire hatnak a tekintetben, hogy néhány demográfiai mutató javult, mint a csecsemőhalandóság, vagy a várható élettartam (lásd 14. táblázat). Megjegyzendő, hogy a javulás ellenére ezekből a szempontokból is inkább távolodunk a fejlettebb országoktól, illetve minden hazai számítás szerint nő a távolság a jobb és rosszabb helyzetűek demográfiai helyzete között.[138]

[138] Kovács 2011.

14. TÁBLÁZAT | Néhány fontosabb népesedési mutató alakulása 1990–2015.

ÉV	A NÉPESSÉG SZÁMA, JANUÁR 1., EZER FŐ	ÉLVE-SZÜLETÉS,	HALÁ-LOZÁS,	CSECSEMŐ-HALANDÓSÁG, EZER ÉLVE-SZÜLÖTTRE	SZÜLETÉSKOR VÁRHATÓ ÁTLAGOS ÉLETTARTAM	
		EZER LAKOSRA SZÁMÍTVA			FÉRFI	NŐ
1990	10 375	12,1	14,0	14,8	65,1	73,7
2000	10 222	9,6	13,3	9,2	67,1	75,6
2010	10 014	9,0	13,0	5,3	70,5	78,1
2014	9 877	9,3	12,8	4,6	72,1	78,9
2015	9 856	9,3	13,4	4,2	72,1	78,6

Forrás | KSH STADAT, 1.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html.

1989 és 1999 között egymillió munkahely elveszett. A foglalkoztatás 1995 között került mélypontra, 3,6 millió foglalkoztatottal. Attól kezdve 2-300 ezres növekedés volt 2007-ig. A válság után az újabb csökkenés 2010 után állt meg. 2010 és 2013 között a munkahelyek száma jórészt csak a közfoglalkoztatással bővült. A nyílt munkaerő-piaci növekedés 2014 után kezdett szerepet játszani, de még ekkor is a bővülés jó részét a közfoglalkoztatás adta. A munkanélküliség aránya a fiatalok és a tartósan munkanélküliek körében is előbb igen magasra nőtt, 2010 óta lassan csökken. Ugyanakkor a KSH adatai, amelyek a közfoglalkoztatottakat minden külön megjegyzés nélkül foglalkoztatottnak tekintik, illetve a külföldön dolgozókat hazai munkavállalóként számítják be, a valóságosnál valamivel szebbnek tüntetik fel mind az aktivitási arányokat, mind a munkanélküliségi rátát.[139] Ezek a többé-kevésbé ártatlan öncsalások kevéssé segítik a tisztánlátást (lásd 15. táblázat).

A keresetek és a nyugdíjak kisebb-nagyobb késéssel követték a GDP emelkedését. Az egy főre jutó reáljövedelem (az életszínvonal legközvetlenebb mérőszáma) 1990 és 2000 között nagyjából együtt mozgott a reálkeresettel, mindkettő 12 év alatt, 2002-re jutott vissza az 1990-es színvonalra. A reálnyugdíj 2003-ra jutott vissza induló szintjére. Ezt követően a reálkeresetek 2006-ig nőttek, majd néhány évig egy szint körül hullámoztak, 2014-tól újra emelkedni kezdtek. A reáljövedelem és a nyugdíjak mind kevésbé követték a reálkereseteket, a válságot követően pedig egyre jobban leszakadtak. Vagyis az aktív keresők helyzete 1990 óta javult, bár 25 év alatt 30 százalékos reálkereset-emelkedés nem nevezhető szárnyalásnak. A népesség egészének helyzete azonban a keresőknél sokkal kedvezőtlenebb. Ennek oka az alacsony aktivitási arány mellett a gyenge szociálpolitika, a nem keresők széles csoportjainak

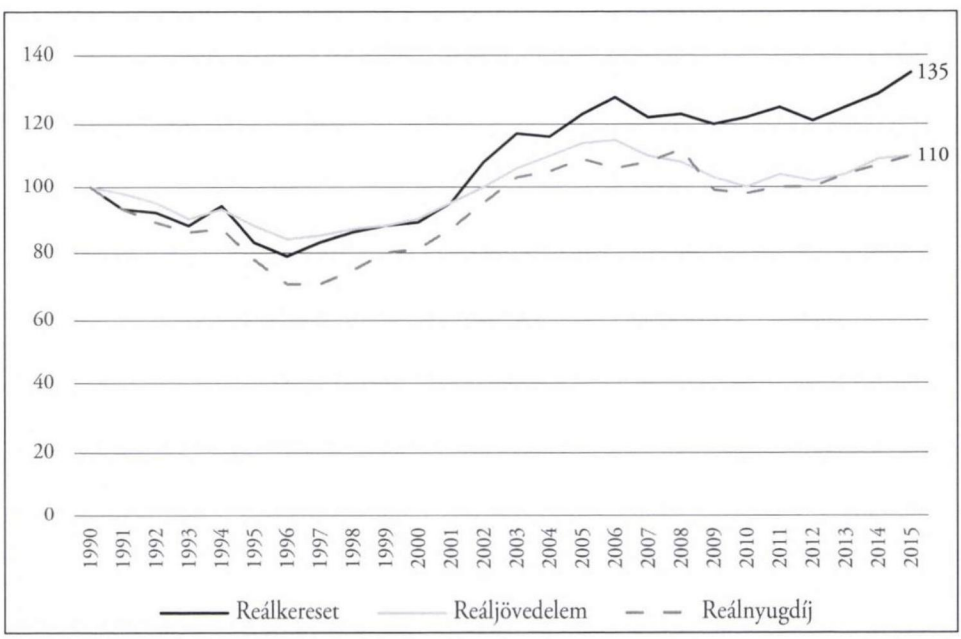
[139] Scharle 2016.

alacsony vagy hiányzó ellátásai és a nyugdíjrendszer rángatása. A szociálpolitika e tekintetben 2004 és 2008 között teljesített viszonylag jól, amikor mindkét csoport már 12-15 százalékkal elhagyta az 1990-es szintet. Azóta helyzetük inkább romlott, ezt a „csúcsot" egyik csoport sem érte újra el 2015-ig, amikor jövedelmük 10 százalékkal volt magasabb a 25 évvel korábbinál (lásd 7. ábra).

15. TÁBLÁZAT | A foglalkoztatottság néhány mutatója, 15–74 éves népesség, 1998–2015

ÉV	FOGLALKOZTATOTTAK	MUNKANÉLKÜLIEK	AKTIVITÁSI ARÁNY, %	MUNKANÉLKÜLISÉGI RÁTA, %
	SZÁMA, EZERBEN			
1998	3 695,6	314,0	51,4	7,8
2000	3 856,2	263,7	53,0	6,4
2005	3 901,5	303,9	54,5	7,2
2010	3 732,4	469,4	54,8	11,2
2014	4 100,8	343,3	58,7	7,7
2015	4 210,5	307,8	59,9	6,8

Forrás: KSH STADAT, 2.1.2.1. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_01a.html.

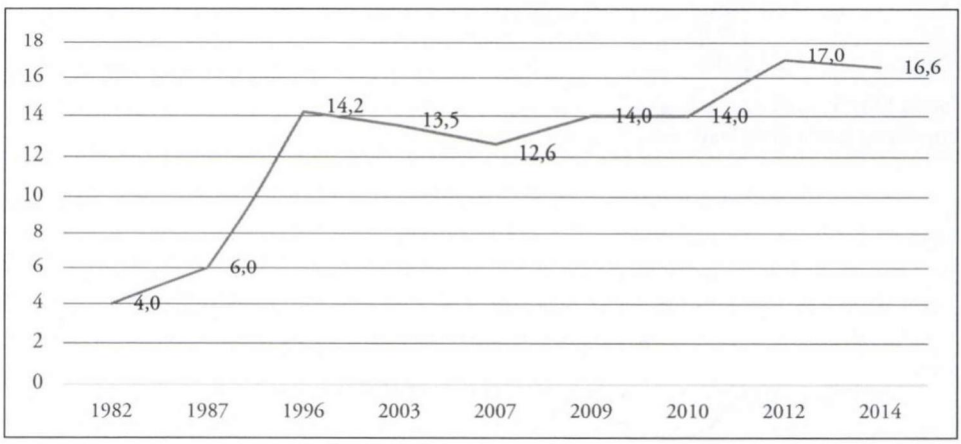


7. ÁBRA | Átlagkereset, átlagnyugdíj, átlagjövedelem alakulása, 1990–2015

Forrás | KSH STADAT
reálbérek, reáljövedelmek: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt007.html,
nyugdíj: saját számítások és http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp001.html.

SZEGÉNYSÉG ÉS EGYENLŐTLENSÉG 1990 ÓTA

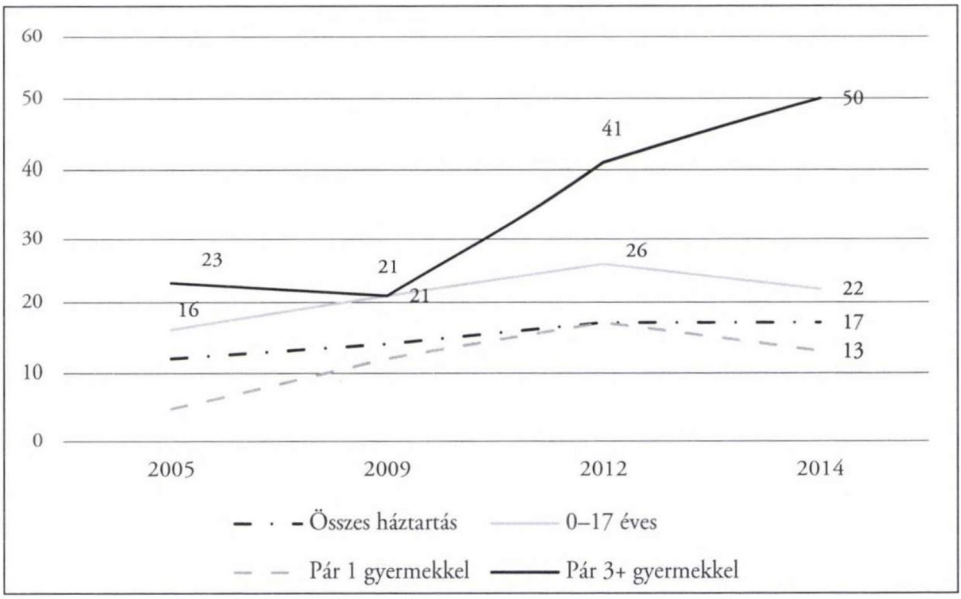
A szociálpolitikának az egyenlőtlenségek és szegénység csökkentését kellett volna elérnie. Ezt kifejezetten csak a kétezres évek elején-közepén, az MSZP–SZDSZ-kormányzás első éveiben tűzte 2-3 évig napirendre. Amennyi erőfeszítést tett, az kevés volt ahhoz, hogy akár az egyenlőtlenségek, akár a szegénység növekedését meggátolja. A szegénység a nyolcvanas évek vége és 1992 között rohamosan, 1995-ig lassúbb ütemben nőtt. A TÁRKI számításai szerint az 1980-as évek végét jellemző 5-6 százalékos szegénységi arány 1996-ra 14,2 százalékra emelkedett. Ezt a kétezres évek közepén némi csökkenés követte. A válság után újabb, meredek emelkedés következett, amelynek nyomán 2014-re az eddiginél magasabb, 17 százalék körüli lett az arány (lásd 8. ábra). A 2014. évvel kezdődő javuló adatok még nem közelítenek a 10 évvel korábbi helyzethez.



8. ÁBRA | Szegénységi arány változása, 1982–2015, %

Forrás | TÁRKI Háztartás Monitor Jelentések.
Megjegyzés: Szegénység: Medián jövedelem 60%-a alatt élők aránya, az OECD2-skálával számított ekvivalens háztartás-jövedelem alapján. 2000 előtt bizonytalanok az adatok.

A sebezhető csoportok szegénységi aránya az átlagosnál kisebb-nagyobb mértékben magasabb. A szegénységi kockázat különösen nagy a romáknál, a munkanélkülieknél, az alacsony iskolai végzettségűeknél, a sokgyerekeseknél, a gyermeküket egyedül nevelőknél (lásd 9. ábra).

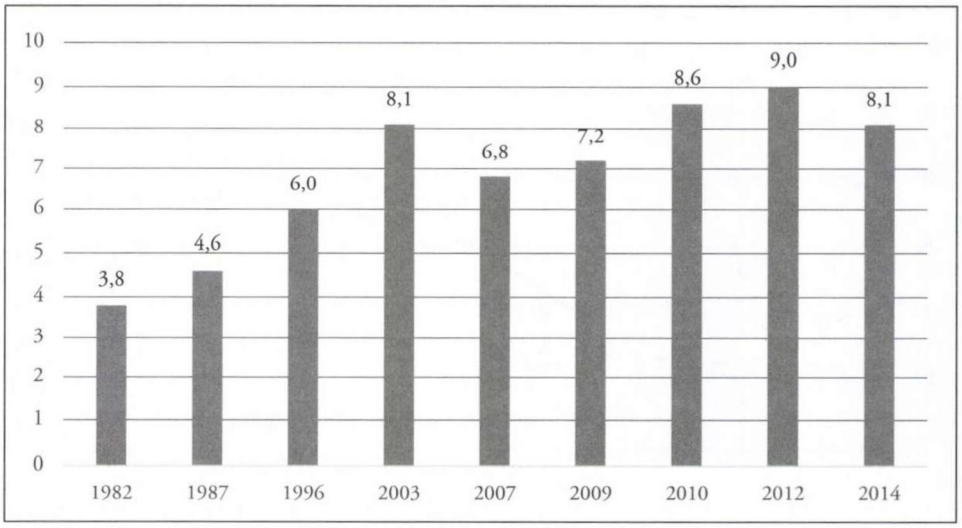


9. ÁBRA | Szegénységi arányok a gyermekek és a gyermeket nevelő családok néhány csoportja körében, 2005–2014

Forrás | TÁRKI Háztartás Monitor Jelentések.
Megjegyzés: Szegénység: Medián jövedelem 60%-a alatt élők aránya, az OECD2-skálával számított ekvivalens háztartás-jövedelem alapján.

A 2012 utáni fejleményeket a KSH és a TÁRKI nagyon eltérően ábrázolják.[140] Egy fontos tekintetben azonban megegyeznek: az EU 2020 stratégiai céljához, a komplex szegénység csökkentéséhez 2012 és 2014 között jelentősen hozzájárult a közfoglalkozás bővülése. A komplex szegénység mutatója a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők aránya, ami összevonja a jövedelmi szegénységben, a súlyos anyagi depривációban és a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők arányait. Ez az arány a TÁRKI szerint 2009-ben és 2012-ben is a népesség nagyjából kétötöde, 42-43 százalék körül volt, 2014-ben pedig már „csak" 35 százalék. Ugyanezek az arányok a KSH adatai szerint 35-ről 28 százalékra csökkentek. Vagyis 2012 után mindkét mérés szerint jó 6-700 ezer ember helyzete javult. A legújabb, 2015. évi KSH adatok szerint a szegénység lassú csökkenése a legtöbb csoportnál folytatódik, kivéve az időseket, akiknél kezdi éreztetni hatását a nyugdíjrendszer

[140] A KSH adatai szerint 2003 és 2015 között a teljes szegénységi arány 12 és 16% közötti szűk sávban mozgott, a legmagasabb aránnyal 2006-ban. Minthogy ez más információknak ellentmond, a TÁRKI adatait használtuk. KSH lásd http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html.



10. ÁBRA | A felső és az alsó jövedelmi tized összjövedelme közötti szorzó, 1982–2014

Forrás | TÁRKI Monitor adatok alapján saját számítás.
1982–1987: KSH 1988, 11.; 1995–2003: Szivós–Tóth 1999, 31. 2000; 2004: 43., 2009: TÁRKI Monitor Jelentések, 2014.

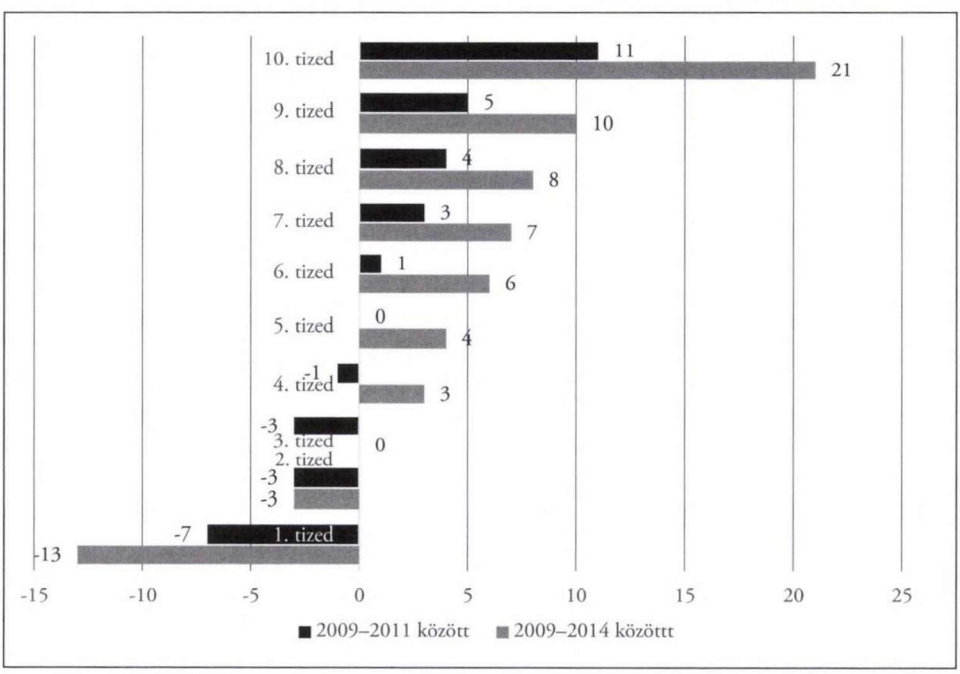
romlása. Mégis, ha a mai tendenciák maradnak, akkor Magyarország teljesíti az EU 2020 öt vállalása közül azt, hogy 5 százalékponttal csökkenti „a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élő népesség arányát". A TÁRKI ezzel kapcsolatban arra a problémára hívja fel a figyelmet, hogy a csökkenés sajátosan oszlik el. „A súlyos anyagi deprivációban élők arányának 2012 és 2014 közötti csökkenése mindenekelőtt a viszonylag alacsony szegénységi kockázatú csoportokat érintette: az érettségizett vagy diplomás háztartásfővel élőket, a fővárosiakat, az egy- és kétgyermekeseket, valamint a magas munkaintenzitású háztartások tagjait. Ezzel szemben az alacsony iskolázottságúak, a községekben élők, a sokgyermekesek, az alacsony vagy nagyon alacsony munkaintenzitásúak körében az egyébként magas deprivációs ráta nem csökkent. Mindezt összevetve azokkal az eredményekkel, melyek szerint a depriváció elemi indikátorai közül – arányait tekintve – legnagyobb mértékben a (hitellel, közműszámlákkal összefüggő) fizetési elmaradás és a lakás nem megfelelő fűtése tételekben történt javulás, megállapíthatjuk, hogy az alsó középosztály és a középosztály helyzete javult, anyagi, pénzügyi kiszolgáltatottsága csökkent",[141] míg a legszegényebb csoportok helyzete nem változott, alkalmasint romlott. A szegénységgel egyidejűleg a jövedelmi egyenlőtlenségek is nőttek.

[141] Gábos–Szivós–Tátrai 2015, 58.

A jövedelmek egyenlőtlenségét többek között azzal lehet illusztrálni, hogy hányszoros különbség volt a legszegényebb és a leggazdagabb egymillió átlagos jövedelmei között. A trend azonos a szegénységi arányokéval. Az államszocialista rendszer mintegy 4-szeres különbsége rövid idő alatt közel kétszeresére ugrott, majd kisebb csökkenés után a nyolcszoros különbség egyelőre rögzült (lásd 10. ábra). Ez nemzetközileg nem kiugróan magas szorzó.

Az egyenlőtlenségek növekedése azt is jelenti, hogy a gazdagok jövedelme gyorsabban nő, mint a szegényeké. Azt nem kell, hogy jelentse, ami nálunk 2009 és 2014 közt történt, hogy a legszegényebbek jövedelmei reálértéken az általános növekedés közepette csökkentek, ami a hasadásos egyenlőtlenség tipikus esete (lásd 11. ábra).

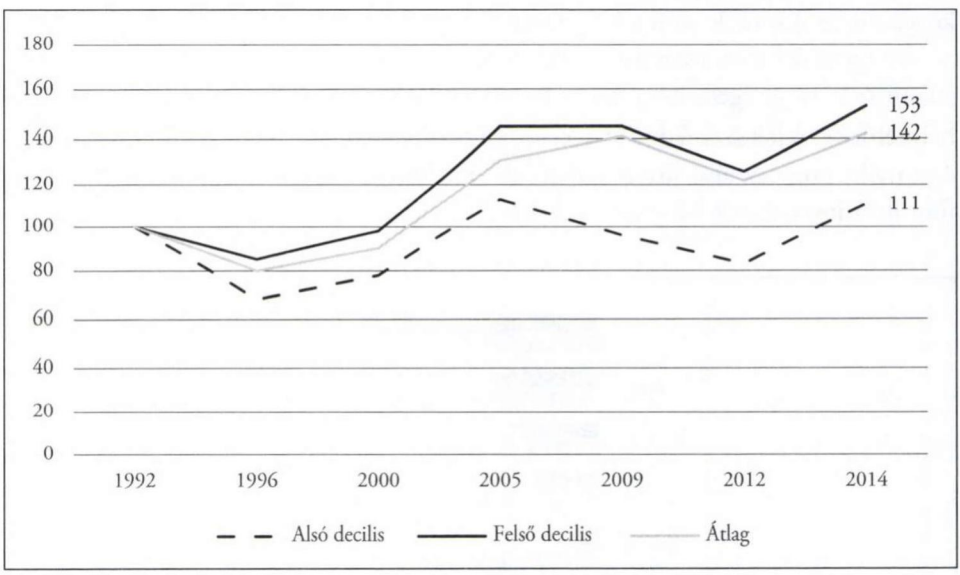
Az egész 25 éves periódust áttekintve hasadásos egyenlőtlenségek nem voltak jellemzőek, de az igen, hogy a szegények jövedelmei lassabban nőttek, mint a jobb helyzetűeké. A két szélső decilis között nominálértékben 1987 és 2014 között az olló úgy nyílt, hogy az alsó jövedelmi tizedben (20-szoros áremelkedés mellett) az egy főre jutó jövedelmek 12-szeresre, a felső tized jövedelmei 22-szeresre emelkedtek.



11. ÁBRA | Egy főre jutó reáljövedelem változása, %

Forrás | KSH, STADAT, 2.2.1.1. tábla,
https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc014b.html?down=1477, ill. ugyanez 2009-re.
SILC/VÉKA adatokból végzett saját számítások.

Reálértékben – most már csak az új realitásokat jobban tükröző 1992. évtől számolva – 1992 és 2014 között az átlagos egy főre jutó jövedelmek 2014-ig 42 százalékkal nőttek. A középső decilisekben 30 és 45 százalék körüli volt a növekedés. A legfelső tized csak 1996-ban került a korábbi szint alá, de a gödörből gyorsan kimászott, 2014-re elérte a 92-es szint másfélszeresét. A legszegényebb 10 százalék 2 év – 2005 majd 2014 – kivételével a gödörben volt, és 2014-re is csak 11 százalékkal volt a saját 1992-es szintje felett – ami az egyenlőtlenségek növekedése mellett nem érzékelhető emelkedés (lásd 12. ábra).



12. ÁBRA | Az egy főre jutó jövedelmek reálértékének változása 1992 és 2014 között átlagosan, valamint a legszegényebb és leggazdagabb jövedelemtizedben

Forrás | Tárki 2015, saját számítások.

Szinte minden kormány érzéketlen volt arra, hogy vannak különösen sebezhető csoportok, amelyek (minden európai norma szerint) speciális védelmet érdemelnek. A sebezhető csoportoknak nincs egységes meghatározásuk, minden embervédő szakma tudja – a jogvédőktől a HIV ellen küzdőkig –, hogy az ő szempontjából kik a legsebezhetőbbek. A szociálpolitikai szemléletben sebezhető csoportok azok, akik állandó megélhetési nehézségekkel küzdenek; akiknek nincsenek eszközeik, hogy felismerjék, nemhogy kivédjék a közelgő bajokat; hogy saját erőből megküzdjenek egy hirtelen jött nehéz helyzettel, ami tönkreteheti a családot; hogy ki vannak téve előítéletnek vagy gyűlöletnek, ami az élet sok területén hátrányba hozza, kirekeszti

őket. Magyarországon sebezhetőnek tekintjük a szegényeket általában, a gyerekeket és az öregeket, a sokgyerekes családokat és a gyermeküket egyedül nevelő szülőket, a cigányokat, a munkanélkülieket, a betegeket, a fogyatékosokat és rokkantakat, továbbá a vizsgált kérdéstől függően más csoportokat is. Az utolsó 25 év működéséből elég jól kivehető, hogy a magyar szociálpolitika mennyire vette figyelembe egyes csoportok sebezhetőségét.

A SZOCIÁLPOLITIKA BIZONYTALAN KORMÁNYZATI HELYE

A szociálpolitika helye és szerepe az államigazgatási rendszerben mindig bizonytalan volt. 1990 előtt valóban sokáig nem létezett állami szociálpolitika. Igaz, volt egy reményteljes indulás: az 1949. évi Alkotmány felsorolta az új korszak 15 minisztériumát, 15. helyen a Népjóléti Minisztériummal. Ez azonban 1950-ben eltűnt, helyére 1987-ig csak az Egészségügyi Minisztérium lépett, illetve 1980 és 1987 közt létezett egy Munkaügyi Minisztérium. Az 1987. évi VII. törvény hozta létre az első minisztériumot, melynek nevében szerepelt a szociális szó. „A szociálpolitika állami irányítása több minisztérium és országos hatáskörű szerv feladatkörében jelenik meg. Az addigi szervezeti szétaprózottság korlátozta a hatékonyabb irányító munka kibontakozását. A tevékenység tartalmi fejlesztésének szervezeti kereteként létrejött a Szociális- és Egészségügyi Minisztérium."

1990 után elvben változhatott volna a helyzet. A gyakorlat azonban másként alakult. Mind a szociálpolitikai tevékenység egésze,[142] mind a szociálpolitika kormányzati státusa 25 éve egyfolytában összevissza csúszkál. Hol van majdnem önálló minisztériuma, hol összekapcsolódik más felelősségi területekkel, hol a neve is eltűnik a miniszteriális szintről. 1990-től 1998-ig volt Népjóléti Minisztérium, ahová az egészségügy is tartozott. Az oktatásügynek akkor is, a továbbiakban is önálló minisztériuma volt, olykor megjelenítve a minisztérium nevében a kultúrát is. 1998-ban Szociális és Családügyi Minisztérium lépett a népjólét helyébe, külön Egészségügyi Minisztériummal. 2002-ben megint összevont Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium létesült. A foglalkoztatáspolitika fontosságát volt hivatva akkor kiemelni, hogy az addig szimpla munkaügy neve Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium lett. Ezt a kettőst elég furcsán egészítette ki egy Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium, amit gyorsan meg is szüntettek. 2004-ben egy szép hosszú nevű Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium keletkezett, mellette egy ismét önálló Egészségügyi Minisztériummal. 2006-ban az egészségügy megmaradt külön, de megszűnt az önálló munkaügy, így lett egy Szociális és Mun-

[142] Lakner 2013.

kaügyi Minisztérium. 2010-ben mindent, az addig mindig önálló oktatásügyet is elnyelte a Nemzeti, utóbb Emberi Erőforrások Minisztériuma. A minisztériumok közötti és minisztériumokon belüli feladat- és felelősség megosztásokat egy terjedelmes kormányrendelet rögzíti.[143]

2015-ben az Emberi Erőforrások Minisztériumán belül 8-9, 2016-ban 10 államtitkárság foglalkozik részben vagy egészben szociálpolitikai kérdésekkel. Az államtitkárságok neve olykor változik, de ezt nem tudtuk pontosan követni. 2016 májusában külön államtitkárság foglalkozott az egészségüggyel, a felsőoktatással, a közoktatással, illetve olykor köznevelléssel, utóbb e kettőt összevonva az oktatással, a civil kapcsolatokkal, az európai fejlesztési ügyekkel, a kultúrával, a sporttal, továbbá egy államtitkárság a „szociális és családügyért felel", egy másik pedig „szociális ügyekkel és társadalmi felzárkózással" foglalkozik. A „szociális és családügyért felelős államtitkárhoz" tartoznak a „szociális ügyek" az összes szociális szolgáltatással, közgyógyellátással; a családügyek, minden családtámogatással és a gyerekvédelemmel; valamint az „esélyegyenlőség" ügye, amelynek felelősségi területe kissé bonyolult. Ez nagyon komplex feladat lenne, de amennyire a nyilvános dokumentumokból kivehető, tartalma hézagos, prioritási sorrendjei pedig sajátosak. Nem tudni, kinek az ügye a gyerekek iskolai esélyegyenlőtlensége, mert az alább részletezett feladatok közt nem szerepel, de az oktatásért (korábban köznevelésért) felelős államtitkárság feladataként sincs nevesítve. Még az önkéntesség kérdése is megelőzi a nemek közti esélyegyenlőséget, ami így az utolsó helyre kerül. A teljes feladat a következő: „A foglalkozási rehabilitációval, a gyermekek és az ifjúság védelmével, a szociál- és nyugdíjpolitikával, az idősüggyel, az önkéntességgel, valamint a társadalmi esélyegyenlőség előmozdítása keretében különösen a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségének előmozdításával kapcsolatos célkitűzések megvalósítása." Két helyettes államtitkárának egyike a szociálpolitikáért, másika a család- és esélyteremtési politikáért felel.[144] A változások, amelyek talán a tisztázás felé mutatnak, nagyon gyorsak. 2016 októberében ennek az államtitkárságnak a neve „Család- és Ifjúságügyért Felelős Államtitkárság" lett, és csak egy helyettes államtitkár van, aki a „család- és népesedéspolitikáért" felelős.[145]

[143] 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

[144] http://2010-2014.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-csaladi-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag/felelossegi-teruletek, letöltve 2016. 07. 21.

[145] http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/csalad-es-ifjusagugyert-felelos-allamtitkarsag, letöltve 2016. 10. 08.

A „szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős" államtitkárságnak (2016 májusában és októberében egyaránt) két helyettes államtitkára van. Egyikük a „társadalmi felzárkózásért", másikuk a „szociálpolitikáért" felel.[146] Sajnos, a 2016. májusi feladatleírásokból nem voltak teljesen világosak az igazgatási felelősségi határok esélyteremtés és társadalmi felzárkózás, illetve családpolitika és szociálpolitika között. Az év közbeni átszervezések valószínűleg egyes határokat tisztáztak. Ez azonban nem követhető, mert a „kiemelt szakmai területek" és ezek tartalma (2016. októberben) nem volt megtalálható.

A foglalkoztatási, munkaügyi kérdések nem ehhez a minisztériumhoz tartoznak, hanem részben a Belügyminisztériumhoz, azon belül a közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkárhoz, részben a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz. Az előbbi felelős a közfoglalkoztatás teljes szervezéséért, az ezzel kapcsolatos képzésekért és munkanélküli-ellátásokért is. A Nemzetgazdasági Minisztérium Munkaerőpiacért és Képzésért Felelős Államtitkárságán belül kiemelt szakmai területek a szakképzés és felnőttképzés, a munkaügyi (ILO) kapcsolatok, valamint a foglalkoztatáspolitika egésze, illetve a „munkavédelem és munkaügy".[147] 2016 óta a szakképzés teljes köre – ideértve a 8 általánost nem befejezett, de szakmatanulásra vállalkozó fiatalok Híd Programjainak tartalmát és szervezését – ehhez a minisztériumhoz tartozik. A 14-15 éves korban kezdődő szakképzés és a közoktatás között ezzel a szerves kapcsolatok megszakadtak.

Egyes „kiemelt közszolgáltatások" fejlesztéséért, amelyek között egészségügyi és oktatási intézmények is vannak, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a felelős. A lakáspolitikának, hasonlóan a város- vagy vidékfejlesztési politikához, nincs egyetlen kormányzati felelőse, bár a programok zöme az EMMI hatáskörébe tartozik. Az ifjúságról a kérdés szakértője ezt írja: „Míg az Európai Bizottság az elaprózott szakmai koordináció ellen lép fel, [...] Magyarországon [...] például annak ellenére sincs látható együttműködés az ifjúságügy számos fontos szakterülete között, hogy egy részük, így az oktatáshoz vagy az egészségügyhöz tartozó szakterületek egy minisztériumhoz, az EMMI-hez tartoznak. Ezt példázza továbbá, hogy a Belügyminisztériumnak (önkormányzatok), illetve a Földművelésügyi Minisztériumnak (kistelepülési integrált közösségi szolgáltató terek) is van hatásköre a területen".[148]

Az 1990 előtti és utáni zavaros és gyakran változó közigazgatási elrendezések a szociálpolitikáért vállalt állami felelősség zavarait és tisztázatlanságait fejezik ki.

[146] http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-ugyekert-es-tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/a-helyettes-allamtitkar, letöltve 2016. 07. 21. Külön tanulmányt igényelne, hogy a két államtitkárság hogyan osztozik az azonos nevű feladatokon.

[147] http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium, letöltve 2016. 10. 8.

[148] Nagy 2015a.

SZOCIÁLPOLITIKA CIKLUSONKÉNT

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk az egyes kormányzati ciklusok társadalom- és szociálpolitikai működésének jellemzőit. Ezek az adalékok alátámasztják, amit többször hangsúlyozunk ebben a könyvben: az elmúlt 25 évben iránytű nélkül hajózott az ország. Az egyes ciklusok – hol ideológiájukból-programjukból adódóan, hol súlyos gazdasági kényszerekből, hol meg csak azért, hogy „másságukat" az előző kormány intézkedéseinek felülírásával bizonyítsák – a legfontosabb folyamatokat megszakították, intézményeket-intézkedéseket rángattak ellentétes irányokba, az egyébként is bizonytalanságokkal terhelt világban növelték a biztonsághiányt, aláásták a polgárok számára a jövő tervezhetőségét. A kuszaság, az egymásnak ellentmondó intézkedések nemcsak a ciklusok között, hanem a ciklusokon belül is megfigyelhetők.

• Az első ciklus, 1990–1994
MDF–FKGP–KDNP, Antall József, Boross Péter

Az első kormány feladatai közé tartozhatott volna – sok más mellett – a szociálpolitika megreformálása is. Érdemes lett volna végiggondolni, hogy a múlt szociálpolitikájával milyen szakítások szükségesek és milyen folytonosságok lehetségesek. E reform során a demokráciaépítés szerves eleme lett volna, hogy hogyan válhatnak az alattvalók olyan állampolgárokká, akik részt vesznek a jóléti rendszer alakításában és kontrolljában. Minderre se idő, se hajlandóság nem volt. A kormányzatot politikailag lekötötte a szimbolikus politizálás, a konzervatív történelmi tudat élesztése (Horthy rehabilitálása, zászló- és címerviták). A gazdaság- és társadalompolitika középpontjában a „szociális piacgazdaság" kereszténydemokratának tekintett modellje állt. Ennek szociális elemei, a szegénység enyhítése, a társadalombiztosítás megszilárdítása hangsúlyosabbak ugyan a hároméves kormányprogramban, a Nemzeti Megújhodás Programjában,[149] mint a későbbi kormányprogramokban, de nem jutnak el a radikális reformig. Az is igaz azonban, hogy akkor elsősorban a várt-váratlan kihívásokra és szükséghelyzetekre kellett a kormánynak választ találnia.

Az első kormány az átmenetet követő „transzformációs válsággal", gazdasági zuhanással, egy sajátosan alakuló privatizációs folyamattal,[150] az 1 millió munkahely elvesztése miatti tömeges munkanélküliséggel és növekvő szegénységgel került szembe. A nem mezőgazdasági termelésben az infrastruktúra többé-kevésbé spontánul induló privatizálását kevéssé sikerült valamilyen hosszabb távú érdekek szerint szabályozni, ami például lassította volna a munkanélküliség robbanásszerű növekedé-

[149] Kormányprogram 1990.
[150] Mocsáry 2001; Mihályi 2010.

sét. A földtulajdonnál a szövetkezetek kötelező átalakulása és a privatizálás eszközéül szolgáló kárpótlási jegyek hosszú távra ellehetetlenítették a mezőgazdaságban dolgozók jelentős részének megélhetését, tartósan visszavetették a mezőgazdasági termelést és lehetővé tették egy új nagybirtokrendszer kialakulását.[151] A lakásvagyon esetében nagyon korán elindult az önkormányzatoktól való spontán és olcsó kivásárlás. Ezt az 1993. évi lakástörvény[152] már csak szentesíteni tudta, megállítani nem is akarta. Annyit írt elő, hogy az önkormányzat vegye figyelembe a már megindult tendenciát, vagyis folytassa a privatizálást, viszont éljen jobban tulajdonosi jogaival, vessen ki magasabb lakbéreket. A kibékíthetetlen ellentmondás már benne rejlik a törvényben, amely azt igényli az önkormányzattól, hogy egyesítse „a lakásvagyonokkal való gazdálkodásban a piaci, jövedelmezőségi és a szociális szempontokat". E teljes liberalizálás, amelyből (akkor és azóta is) kimaradt a megfelelő lakhatáshoz való jog, hosszú távra meghatározta a lakásviszonyok egyenlőtlenségeit.[153]

A munkanélküliek jelentős részét a meglévő nyugdíjrendszerbe terelték be, a többiek számára bevezették a munkanélküli-biztosítást. Ez régi követelés és régi adósság volt, a nyugdíj-, beteg- és balesetbiztosítás mellől mindig fájdalmasan hiányzott. A feltételekhez kötött és korlátozott tartamú járadék mellett már 1992-től kezdve megjelentek más munkanélküli-ellátások. A növekvő szegénységet a szociális törvényben létrehozott ellátások – segély, családsegítés – voltak hivatva segíteni. Ekkor nyert törvényi elfogadottságot a szociális munka, jóllehet szakmai helyzete máig nem szilárdult meg. 1994-től kezdett a szociálpolitikába beszivárogni a piacosítás elve. A neoliberális ideológia kisebb-nagyobb „népi" ellenállások ellenére a mai napig erősödik. Ennek az elvnek a másik oldala a kisebb állam igénye, a szociális kiadások megszorítása, a közfelelősségek kiváltása a család és egyén felelősségével, az öngondoskodással, illetve az adakozó jótékonysággal.

1. CIKLUS SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK FŐ JELLEMZŐI

Részletek

Tulajdon újraelosztása ▪ a tőkés rendszerre áttérés döntő mozzanata a tulajdonok privatizálása, a piaci berendezkedés alapja. A további társadalmi folyamatok e meghatározó mozzanatát alapvetően nem törvények, hanem a spontán erőviszonyok indították el, a törvények csak utólag hoztak több-kevesebb szabályo-

[151] Kovách 2016.

[152] 1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról.

[153] Lásd e kötet Lakáspolitika fejezetét.

zást. A magántulajdon elismert szükségessége és hasznai mellett a sokadik magyar „eredeti tőkefelhalmozás" szinte minden eleme társadalmilag igazságtalan következményekkel járt, a mezőgazdaságban az új nagybirtokrendszert, a lakások esetében a lakásviszonyok tartós egyenlőtlenségét alapozta meg.

Kríziskezelés ▪ részben szociálpolitikai ellensúlyokkal, segélyezéssel, indexelésekkel, részben piaci liberalizálással.

Gazdaság-költségvetés ▪ 1992-től folyamatos megszorítási igyekezet – részben indokolt, egészében sikertelen: a költségvetési kiadás nő, a gazdaság a válsághelyzet szélére került.

Decentralizálás, dekoncentrálás, demokratizálás ▪ a települési önkormányzatiság, az érdekegyeztetés intézményeinek fejlesztése, jogokat biztosító munkatörvénykönyv, intézményi autonómiák növelése, a civil társadalom megjelenése és törvényes elfogadása.

Foglalkoztatás ▪ a „spontán" privatizálás mellett nincs kormányzati törekvés a munkanélküliség megelőzésére vagy növekedésének lassítására. Az első szakaszban a munkanélküli-ellátások erősödnek, az utolsó két évben gyengülnek.

Újraelosztás ▪ a szociális törvény a segélyezést és szolgáltatásokat szabályozza, de a segélyezésnél gyenge marad a jogszerűség. A törvény a lakásszegénységről nem vesz tudomást (nincs országos lakhatási támogatás).

Általános trendek

Szegénység ▪ 1992-ig rohamosan, azután lassabban emelkedett. Fokozatosan kialakult a szegénypolitika, a rászorultsági elv erősödött.

Politika-ideológia ▪ a jobboldali-konzervatív ideológia (háttérben a Horthy-korszak felélesztésének igényével) dominánssá vált, de a szociálpolitikában konzervatív, szociálliberális és neoliberális elemek keveredtek; decentralizálást, demokratizálást szolgáló intézményeket hoztak léte.

Teljesítmény ▪ a szociálpolitikai intézményi alapokat letették, részben „szociális piacgazdasági" elvekkel.

A lehetőségeket részlegesen használták ki – a kihívásokkal szemben (részben szükségképpen) a kormány gyenge volt, a szegénység és egyenlőtlenség rohamosan nőtt, és ezzel az elégedetlenség is.

• A második ciklus, 1994–1998
MSZP–SZDSZ, Horn Gyula

Az MSZP győzelmét a válságtudat, a tömeges elszegényedés, elbizonytalanodás, lecsúszás, bizonyos csoportoknál a Kádár-nosztalgia magyarázza. A kormány programja (miután az SZDSZ belement a koalícióba) szociális ígéretekkel részben eleget tett a várakozásoknak. Ezekből egyik-másik, például a gyes emelése, az idősek ingyen utazása az első időben meg is valósult. Az 1995. évi költségvetésben még az az ígéret is elhangzott, először és utoljára, hogy „megtörténik a szociális minimum kidolgozása", ami az ellátások viszonyítási alapja lesz. Ebből semmi nem valósult meg. A jóléti (kis részben szociáldemokrata beütésű) ígéreteknél hangsúlyosabbak és tartósan érvényesülők voltak a neoliberális törekvések („dereguláció, liberalizáció, privatizáció"). A válságjelek, főként a külföldi adósságválság, 1994 végére felerősödtek. A kormány lépése 1995 márciusában – az egyesek szerint elkerülhetetlen, mások szerint káros – Bokros-csomag volt. A gazdaság 1-2 év alatt magához tért a megszorításokból és nehezítésekből, a társadalmi kár tartós maradt. A csomag a jóléti ellátások rontását, sokak (főleg a tehetősebbek) ellátásokból kiszorítását, számos ingyenes szolgáltatás (fogászat, felsőoktatás) részben fizetőssé tételét, továbbá sok jog (első renden munkavállalói jogok) gyengítését tartalmazta. A csomag közvetlenül is növelte az egyenlőtlenségeket az adóprogresszió csökkentésével, a 0 kulcsos sáv csak részben ellensúlyozott megszüntetésével, bár ellentétes irányú lépések is történtek (pl. örökösödési adó emelése.) A neoliberális nyomás legnagyobb sikere a nyugdíjrendszer részleges magánosítása volt, amely gyengítette a társadalmi szolidaritás alaprendszerét (és mellesleg nagy költségvetési terhet jelentett). A politikai helyzetet rontották – és a rendigényt erősítették – a privatizációs botrányok, továbbá a közbiztonság gyengülése, az utcai robbantások.

A nagyarányú szegénység és munkanélküliség ellen történt néhány lépés, ha nem is voltak elég hatékonyak. Bevezették a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, ami máig a gyerekellátások alapja; bevezették, ha alacsony szinten is, az aktív korúak rendszeres szociális segélyét, az időskorúak normatívan szabályozott járadékát, általánossá tették a lakhatási támogatást, ezen belül kiemelték a fűtési támogatást, kötelezővé tették a falugondnok alkalmazását. A munkanélküli-ellátások feltételeit kis mértékben enyhítették, nagyobb mértékben nehezítették, illetve az ellátások egy részét rontották. A szolgáltatásoknak csak kis részét fejlesztették (gyermekjóléti szolgálat, adósságkezelési szolgálat bevezetésének előkészítése),[154] de a Vatikánnal kötött szerződés tartósan előrevetítette az egyházi szolgáltatók kedvezményezett helyzetét.

[154] Kőnig 2006.

A liberális-szociáldemokrata elképzelések leginkább a szociális és emberi jogok erősítésében mutatkoztak meg. 1995-től több törvény erősítette a gyermekek jogait, a gyermekvédelmet, a betegek jogait (betegjogi képviselői intézmény bevezetése), a munkajogokat, a civil szektort, a fogyatékosok jogait.

2. CIKLUS SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK FŐ JELLEMZŐI

Részletek

Költségvetés ▪ a programtól kezdve az összes és a szociális kiadások radikális csökkentésére törekedtek „a nagy rendszerek reformja" jelszóval, sikerrel.
Neoliberális törekvések a fentieken túl ▪ a Bokros-csomag a kormányprogram ígéreteivel ellentétes; a rászorultsági elvet maximálisan érvényesíti, az univerzális ellátásokat megszünteti, ezekből kb. a felső 10 százalék kiszorul. A munkavállalói jogokat erőteljesen gyengítik, a munkanélküli-ellátásokat az átlagosnál nagyobb mértékben csökkentik. Az adónál a 0 adókulcs megszüntetése nem teljes ellentételezéssel történik. Az ingyenes szolgáltatások egy része fizetőssé válik.
Jogerősítés folyamatos ▪ 1995-től több törvényt hoznak a gyermeki jogokról. Minimálisan javul a lakhatási jog (a hajléktalan emberek esetében), viszont több jogszabály erősíti (vagy először nevesíti) a betegjogokat, a fogyatékosok jogait, sőt (ellenkező irányú jogszabályok mellett) a munkajogokat is.

Általános trendek

Folyamatos küzdelem ▪ egyfelől a demokratikus, szociálliberális jogerősítésre törekvés, másfelől a gazdaság válságközeli helyzete által is kiváltott neoliberális törekvések között, általánosabban az állam erősítése és piac erősítése között.
Neoliberalizmus ▪ megszorítások, költségvetési kiadások radikális csökkentése, rászorultsági elv maximális, gyakran indokolatlan erősítése; magánnyugdíj, széles körű privatizálás; a munkaerő „rugalmasságára" törekvés a munkavállalói jogok gyengítésével.
Szociáldemokrata-szociálliberális törekvések ▪ néhány ellátás javítása, normativitás erősítése; fontos jogbővítő törvények (gyermekvédelmi törvény, betegjogi törvény, fogyatékos törvény).

Teljesítmény ▪ új intézmény a gyermekvédelmi szolgálat, egyébként a szociálpolitikai teljesítmény szabályozásban átlagos, forrásokban szűk; a szegénység és egyenlőtlenség 1995-ben még nő, utána kicsit alacsonyabb szinten változatlan vagy enyhén csökkenő.

▪ A harmadik ciklus, 1998–2002
Fidesz–FKGP–MDF, Orbán Viktor

Kormányra kerülése után Orbán Viktor (a politikai esélyeket felmérve) a liberálisról áttért a konzervatív nemzeti liberális-kereszténydemokrata útra. Kormánya, Antallhoz hasonlóan, ugyancsak a szimbolikus politizálásra építette az integrációs politikáját. Ezúttal nem a jog uralmára-tiszteletére épített az integráció, nem is a kirekesztéssel szembeforduló társadalmi integráció volt napirenden, hanem a nemzettudat alapú integráció, ami ekkor a Horthy-korszakhoz visszafordulást és a koronakultuszt egyaránt jelentette, és elég gyorsan elvezetett a „nemzeti tudatú – idegenszívű" megosztáshoz. Ebbe a felosztásba már bevonódtak a határon kívül élő magyarok is. A szociálpolitikában mindez felemásan jelent meg. Orbán első intézkedéseit a Hornnal–Bokrossal szembeni fellépés, a „mindent vissza(csinálunk)", a „mi mások vagyunk" lendülete vezette, legyen szó demokratikus struktúrákról vagy ellátásokról. A lépéseket nem annyira a konzervatív nemzetpolitika, mint a Kádár-korszak hagyatékához való visszatérés, illetve a Bokros-programmal való látványos szembefordulás dominálta. Már a kormányprogramban megjelent a recentralizáció igénye, például a minimálbér állami döntéssel való növelése érdekegyeztetés helyett, illetve olyan „állami" nyugdíjrendszer, amely visszalépésre csábít. A kormányváltás utáni első intézkedések a Bokros-csomag egy részének visszavonása, az univerzális családi pótlék és gyes visszaállítása, az első diploma ingyenessé tétele, kiegészítve a tb önkormányzat megszüntetésével.

Az egyenlőtlenségeket szinte folyamatosan növelték a különösen a közép- és felső osztályt támogató intézkedések. Ezek között hosszan tartó és jelentős költségvetési kiadással járt a kedvezményes lakáshitel-konstrukciók rendeleti úton bevezetett erőteljes növelése, amely hiteleket főleg a magasabb jövedelműek tudták igénybe venni, akár több lakás építéséhez is. (A törvényes alap hiánya azért említendő, mert a konstrukció beérése utáni néhány évben ez a főként felfelé célzott tétel többet tett ki, mint az összes családtámogatás együtt.) Ugyancsak a jobb helyzetűeket szolgálta az adóprogresszió erőteljes csökkentése, a jobb helyzetűek számára kedvezőbb családi adókedvezmény növelése, a gyed növelése. A privatizálás folyt tovább, noha ez már gyakran értékes közjavak magánosítását jelentette (mert a többi tulajdon elfogyott). Megjelentek piacosítási-neoliberális törekvések is, például az egészségügyben. A sze-

gényeket érintette kedvezőtlenebbül a családi pótlék és gyes indexelésének megszüntetése. A szegényeket segítette viszont az adósságkezelési szolgálat és számos további szolgáltatás fejlesztése. Így például a családsegítő szolgálatok nevesített feladata lett a tartós munkanélküliekkel foglalkozás. A szegényeken belül a munkanélkülieknek (az említett szolgáltatáson kívül) az intézkedések inkább ártottak, mint például a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának átváltása segélyre, a munkanélküli-ellátáshoz hozzájutás feltételeinek nehezítése.

A jogok tekintetében több esetben erősítették a fogyatékosok és pszichiátriai betegek jogait. Létrehozták az ellátottjogi képviselői státust, aki a bentlakásos szociális intézményekben élők jogait volt hivatva védeni. (A betegjogi és gyermekjogi képviselőket korábbi jogszabályok hívták életre.)

3. CIKLUS SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK FŐ JELLEMZŐI

Részletek

Az *újraelosztás* ▪ a jövedelmi egyenlőtlenséget csökkenti is, növeli is, integrál is, dezintegrál is. Kétarcú az univerzális családi pótlék és a gyes visszaállítása, majd a családi pótlék kettéosztása, hogy fegyelmező eszköz is lehessen. A nyugdíjemelés jóval kisebb a korábbi törvényi szabályozás szerint elvártnál. A középosztálynak kedvez a kedvezmény lakáshitelek rohamos emelése, a családi adókedvezmény növelése, a családi ellátások javítása (csak a családi pótlékot nem indexelik); az adóprogresszió csökkentése. A költségvetésben 2001-ig minden szociális funkciónál restrikció mutatkozik. (2002-ben minden tételnél növekedés van, de ez részben már az új kormány költségvetése.)

A *szegényeknek* segít ▪ az adósságkezelés fejlesztése, némi lakhatási segély bevezetése. A munkanélküli-ellátásokat és segélyeket viszont csökkentik, a feltételeket nehezítik, az érdemtelenség, mint a közsegítség megtagadásának alapja hangsúlyossá válik.

A *szolgáltatásfejlesztés* ▪ jelentős, az első diploma ingyenes.

A *demokratikus berendezkedést* ▪ pozitívan érinti a fogyatékos jogok erősítése, negatívan más jogok (főleg munkajogok) gyengítése. Demokráciagyengítő a tb önkormányzat megszüntetése, az érdekegyeztetés (OÉT) súlyának csökkentése.

Általános trendek

A társadalmi integráció ▪ nem téma, a nemzeti egység viszont fontos téma, a későbbi nemzeti együttműködési rendszer előképei megjelennek.

Politika ▪ konzervatív, szociálpolitikában szociáldemokrata és jobboldali beütésekkel.
Büntetőpolitika ▪ szociális téren (is) erősödik, számos új szabálysértési tényállás jelenik meg, a szabálysértési büntetések emlékednek.
Teljesítmény ▪ közepes, szegénység, egyenlőtlenség lényegében változatlan, bár egyes csoportok szegénysége mélyül, illetve tartósodik.

▪ A negyedik és ötödik ciklus, 2002–2010[155]
MSZP–SZDSZ (SZDSZ kilépett a koalícióból 2008. április 30-án)
Medgyessy Péter, Gyurcsány Ferenc, Bajnai Gordon

Az MSZP 2002-ben a „Jóléti rendszerváltás programjával" nyerte meg a választásokat. Az első miniszterelnök Medgyessy volt, akit még a negyedik ciklusban, az EU-csatlakozás után (belpolitikai botrányok miatt) Gyurcsány követett. Medgyessy, noha technokrata politikusnak számított, első két „száznapos programját" látványosan és különösebb belső logika nélkül (vagy inkább politikai, mint szociálpolitikai logika szerint) teljesítette. A megnövelt újraelosztás elemei között volt a jelentős közalkalmazotti béremelés, a nyugdíjemelés és 13. havi nyugdíj (amiben benne volt a Fidesz nyugdíjasokat károsító politikáját ellensúlyozó motívum), a családi pótlék emelése, az apai szülési szabadság. Megemelték a lakásépítést segítő „szocpol" kedvezményeket. (Noha a „szocpol" felhasználásánál gyakoriak, olykor tragikusak voltak a szegényeket és cigányokat sújtó visszaélések, számukra ez volt az egyetlen lakáshoz jutási lehetőség. Amióta 2009 után teljesen megszűnt, a helyére nem lépett semmi. A 2010 utáni lakáshoz jutási konstrukciók csak felfelé céloznak.) Ezeknek az intézkedéseknek volt némi hatásuk, de prioritásuk nem volt mindig igazolható, viszont hosszú időre megterhelték az államadósságot.[156] 2003-tól következetesebb lépések történtek a szegénység csökkentésére. Ezek között volt az ingyenes iskolai étkeztetés és tankönyv, új (pl. utcai szociális munka) szolgáltatások, a családi pótlék növelése az adókedvezmény és a gyermekvédelmi segélyek összevonásával, a családi szociális segély bevezetése (majd szűkítése), az ellátások rendszeres indexelése 2009-ig. Több fontos intézkedés történt a lakhatás biztonságának a megerősítésére: az országos, normatív lakásfenntartási támogatást és az adósságkezelési szolgáltatást beemelték a szociális törvénybe, moratóriumot rendeltek el a téli kilakoltatásra. Ezeknek az intézkedéseknek kicsit jelentősebb hatásuk volt, de szignifikáns változáshoz a kormány túl kevés pénzt adott. (Ezért kudarc volt a hangzatos „Nemzeti Cse-

[155] A 2002–2014 közötti politikai változások elemzését lásd Tóth–Török 2015.
[156] Kovács 2015.

lekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért 2004–2006" program). A pozitívumok ellenében hatott, hogy tovább erősödött a rászorultsági elv, megjelent a segély csak munka ellenében elve, a munkanélküliekkel szembeni türelmetlenség, az erősödő szigor, könnyebbé vált a kizárás a segélyekből.

2004-től elindult az iskolai és pedagógiai paradigmaváltást jelentő iskolai integrációs reformsorozat. Nőtt az iskolai és pedagógiai autonómia, középpontba került a képességfejlesztés, a küzdelem az etnikai integrációért, a szegregáció ellen. A kötelező iskolai korhatárt 18 évre emelték, a szakképzés színvonalát igyekeztek javítani, 2 szakképzés lett ingyenes. Ez a törekvés, ha a ciklus két utolsó évében már fogyott is a lendülete, *az egyetlen esetet jelenti a 25 év alatt, amikor egy koncepciózus, az esélyek kiegyenlítését szolgáló társadalompolitikai erőfeszítés egy ciklusváltást átívelve több éven át tartott.*

A 8 év alatt több pozitív demokratizáló és jogbővítő lépés történt az első „jóvátételeken", például a parlament rendszeres üléseinek visszaállításán túl is. Erősítették a társadalmi párbeszédet, a munkavédelmi jogokat, bevezették a jogsegélyszolgálatot, a munkavédelmi képviselő intézményét, bővítették a civil társadalom lehetőségeit (Nemzeti Civil Alapprogram).

Noha néhány korábbi pozitív kezdeményezés (elsősorban az iskolai paradigmaváltás) a két cikluson át tartott, az alapvető törekvések egyre inkább piacpárti-neoliberális irányba fordultak. Megkezdték a pénzsegély természetbenivel kiváltását (először a védelembe vett gyerekek családi pótléka esetében). Az egyenlőtlenséget némileg növelte az adóprogresszió csökkentése, ezt kevéssé ellensúlyozta az örökösödési illeték valamelyes növelése. 2006-tól erősödtek a megszorítások, a „munkaerő rugalmasságát" szolgáló, a munkavállalók és munkanélküliek helyzetét nehezítő szabályok. A kormány bevezette a felsőoktatási tandíjat, a kórházi napidíjat és a vizitdíjat. Ezeket a Fidesz által kezdeményezett népszavazás nagy többséggel elbuktatta, végzetesen meggyengítve a kormány és a miniszterelnök legitimitását. A válság után a szegényekkel kapcsolatban egy jelentéktelen lépést tett a kormány a lakhatás védelmére. A válságot ténylegesen kezelni akaró költségvetés-csökkentő csomagjának tíz tételéből viszont hat a szociálpolitikát érintő megszorítás volt és nagyobb részük a „sebezhető" csoportokat károsította tovább.

4.–5. CIKLUS SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK FŐ JELLEMZŐI

Részletek

Szegénység ▪ 2002–2007 közt erős és kifejezett törekvések a szegénység csökkentésre (ezzel mintegy demonstrálni akarták a Fidesz szegény- és nyugdíjasellenes politikájának elutasítását); családi pótlék emelése, családi adókedvezmény minimálisra csökkentése, segélyezés javítása a család egészét figyelembe vevő segély bevezetésével is.

Gyerekekre figyelem ▪ normatívan finanszírozott ingyenes iskolai étkeztetés bevezetése, a 8. osztályig tartó fokozatos bővítés tervezése, nyári étkeztetés bevezetése. Számos intézkedés a lakáshoz jutás javítására és a lakhatás biztonságának erősítésére. Mindez a „Jóléti rendszerváltás program" része, amiben azonban vannak sokak szerint fölösleges, pazarló elemek is. A túlköltés veszélye nem tudatosul, 2003 és 2004 az első két év, amikor nincs utalás a költségvetésben restrikció szükségességére. 2007-től, de különösen 2009-től erősödik a restrikciós szándék, hangsúlyosabb a rászorultsági elv.

Demokrácia ▪ számos jogbővítés történik, az OÉT – érdekegyeztetési fórum – jogait visszaadják. A civileket erősítik (Nemzeti Civil Alapprogram). A diszkrecionális elemeket a segélynél csökkentik, a normativitás erősödik.

Az iskola egésze ▪ és az iskolai integráció először válik hangsúlyossá, éspedig 2003-tól 2010-ig folyamatosan. A 18 éves korhatár célja, hogy mindenki valamilyen képzési igazolást szerezzen. Az iskolai integrációs törekvéseket intézményrendszerrel, modern pedagógiai elemekkel, a kompetenciafejlesztésre helyezett hangsúllyal, az iskolai és pedagógusi autonómia növelésével támasztják alá. A szakképzésben az oktatási főhatóság szerepe nő, de a kamarával érdekegyeztetés van, két szakma megszerzése ingyenesé válik. Az esélyegyenlőségi törvény részben a szegregációcsökkentést segíti. 2008 után az iskolai paradigmaváltás lendülete csökken, de iránya marad.

Redisztribúció ▪ az állami közkiadások restrikciója, a „nagy rendszerek" állami felelősséget csökkentő reformja 2004-től folyamatosan és erősödően téma. Ennek részei a 2006-tól szaporodó, részben kudarcos, piacosítási kísérletek. Az adóprogresszió csökkentésével az egyenlőtlenség nő. A „segélyt csak munkáért" elv terjed, bevezetik az „Út a munkához" programot, amely kiépíti az utat a későbbi tömeges közfoglalkoztatáshoz (bár feltételei még annál kedvezőbbek).

A válságra teljesen inadekvát választ adnak: 1-2 kivétellel semmi segítség nincs, a redisztribúció csökken.

Általános trendek

Politika ▪ A negyedik ciklus az egyetlen, amikor feltűnnek, ritka esetben az ötödik ciklusban is kitartanak szociáldemokrata – szegénység- és egyenlőtlenségcsökkentő, társadalmat integrálni akaró – elemek. Mindkét ciklusban jellemző a demokratizálási-liberalizálási szándék. A negyedik ciklus kb. harmadik évétől erősödik, majd domináns lesz a neoliberalizmus, a restrikció, a szegényellenesség.
Teljesítmény ▪ hullámzó, a ciklus közepéig nagyjából sikeres az európai jellegű jóléti politika, 2007-től romlik a szociális teljesítmény, nő a munkanélküliekkel szembeni szigor, az egyenlőtlenség ismét növekedni kezd.

▪ A hatodik ciklus és a hetedik ciklus első két éve, 2010–2016
Fidesz–KDNP, Orbán Viktor

Orbán Viktor politikáját kormányzásának kezdete óta a hatalom koncentrálására és megtartására irányuló töretlen és következetes elköteleződés jellemzi. Az ezt igazoló ideológiák időről időre változnak, de általában a populista-nacionalista-keresztény elvek és hitek a jellemzőek. A hatalom legitimálásához szükséges társadalmi integráció alapja a deklarált nemzeti összetartozás. A kormány önmagát a „Nemzeti Együttműködés vagy Összetartozás Kormányának" nevezi, és amit működtet, az a „Nemzeti Együttműködés Rendszere", a NER. (Az összetartozást a parlamenti mandátumok kétharmados arányával szokás alátámasztani. A magas arányban a sajátos választási szabályok tükröződnek. Ténylegesen 2010-ben 2,6, 2014-ben 2,1 millióan szavaztak a kormánypártra, az összes szavazó 54, illetve 44 százaléka, az összes szavazásra jogosultnak pedig csak 33, illetve 27 százaléka.)

A következetes hatalmi elköteleződésnek megfelelő gyakorlatnak van egy sajátos ellentmondása. Az egyes döntések, jogszabályok, akár alkotmánymódosítások az esetek többségében rosszul előkészítettek, társadalmi vitára nem kerülnek, kapkodóak, improvizáltak, gyakran személyre szabottak, a hosszú távú következményekkel nem számolnak.[157] Ennek ellenére nincs egyetlen olyan döntés vagy jogszabály sem, amely ne a hatalmi központosítást és a miniszterelnök táborának erősítését szolgálná. Az alaptörekvés következetessége és az ezt szolgáló gyakorlat töredezettsége, az egymást felülíró jogszabályok dömpingje a szociálpolitika működésénél is megtalálható, bár itt kevesebb volt az ad hoc reagálás, mint a politika terepén, és személyre szóló jogszabály nem volt.

[157] Gajduschek 2014.

Az eddig eltelt öt év főbb társadalompolitikai vonulatainak értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy 2012 óta a gazdasági mutatók javulnak, a források bővülnek. Ezzel a háttérrel a történések különösen ellentmondásosak.

- Orbán Viktor szakított a jóléti állammal mint céllal és modellel. Helyébe a munkaalapú társadalmat állította: „Minden államnak el kell végeznie a jóléti állam korrekcióját. Nyugaton nehezebb, mert ott fölépült jóléti államok vannak, Közép-Európában nem olyan nehéz, mert nem épült fel jóléti állam. [...] A mi programunk az az, hogy a nyugati típusú jóléti állam helyett, ami nem versenyképes, egy munka alapú társadalmat alakítsunk ki."[158]
- Ezen új társadalompolitikai célnak megfelelően 2010 óta folyamatosan napirenden van a központosított újraelosztás csökkentése, amit a Széchenyi Terv is erősen hangsúlyoz. A gyakorlatban ez a neoliberális törekvés valóban sok forráskivonást és megszorítást jelentett.[159]
- Az újraelosztást erősen áthatják a neokonzervatív törekvések. A célok között nem szerepel a társadalmi igazságosság kérdése. A jövedelmi egyenlőtlenségeket növelte az egykulcsos adó, az örökösödési illetékek csökkentése, a családi adókedvezmény növekvő szintje, a segélyek, munkanélküli-ellátások több, egymást követő csökkentése, az alacsony és magas bérek közti különbségek növelése. A sebezhető csoportok jelentős részét hátrányosan érinti az univerzális családi ellátások és segélyek indexelésének megszüntetése, a különböző (közlekedési, gyógyszer stb.) támogatások csökkentése, a nyugdíjasok esetében a korkedvezményes és rokkantnyugdíjak részleges megszüntetése, a nyugdíjemelésnél a bérekhez igazítás megszüntetése. Számukra az egyetlen kedvező lépés a gyermekintézményi étkeztetés javítása és valamelyes bővítése. A magas jövedelműek helyzetét rontó egyes intézkedések inkább politikai, mint szociálpolitikai indításúak voltak. (Erre példák a végkielégítésekre kivetett 98%-os visszamenőleges adó, a különadók a bankoknál és egyes vállalkozásoknál.) Egészében a legfelső jövedelmi tizedben a jövedelmek az átlagosnál gyorsabban emelkednek.
- A tudástársadalom (ami korábban a Fidesz-program része volt) nem szerepel célként. Ez kivehető az oktatási rendszer minden intézményi és tartalmi reformja esetében, amilyenek a 16 éves korhatár bevezetése, a sok tekintetben premodern szakképzés súlyának növelése, ezzel párhuzamosan a továbbtanulást segítő gimnáziumok elitiskolává fejlesztése és befogadóképességük csökkentése,

[158] Orbán Viktor nyilatkozata, 2012. 10. 19. http://www.fidesz.hu/hirek/2012-10-19/orban-nem-joleti-allam-hanem-munka-alapu-tarsadalom-epul-kepek/.

[159] Lásd a költségvetésről szóló fejezetet, illetve az Új Széchenyi Tervet (2011), http://www.polgariszemle.hu/app/data/Uj_Szechenyi_Terv.pdf.

a felsőoktatási keretek szűkítése, a közoktatási, felsőoktatási és pedagógusi autonómia gyengítése.

- Az esélyegyenlőtlenségek csökkentése sem cél. Az előbbi átalakítások mellett növeli a cigány- és szegény gyerekek hátrányát a szegregáció engedélyezése, illetve támogatása. A nemek közti egyenlőség fontosságáról számos pozitív szöveg hangzik el, és valóban fejlesztenek egyes – a női munkavállalást segítő – intézményeket. Ezzel egyidejűleg azonban erősödnek a maternalista (anyaság szerepét erősítő és jutalmazó) politikák a gyermekellátásoknál, a nyugdíjnál, és a médiaprezentációkban.
- A hatalmi koncentrációt közvetlenül szolgálják a sorozatos államosítások a társadalompolitika alapjait érintő intézményeknél is (magánnyugdíjalap, iskola, egészségügy, gyermekintézmények, gyermeküdülők, tankönyvkiadás). Az „államosítás" sok esetben azt takarja, hogy a közvagyont magánvagyonná alakítsák a politikai hatalom részeseinek, illetve híveinek hasznára. Ugyancsak a hatalmi koncentrációt segíti elő a nagyobb intézmények autonómiájának korlátozása az egyetemek, majd a kórházak kancelláriarendszerével. A települési önkormányzatok funkcióinak és forrásainak kiüresítése is a fenti célokat szolgálja. (Mind az államosításoknak, mind az önkormányzati reformnak számos pozitívuma is lehetett volna, ha nem a hatalmi koncentráció és az „elit" vagyonosodása a cél.)
- A munkanélküliség elleni küzdelemben növekszik a munkakényszer, csökken az ösztönzők szerepe. A kényszer nemcsak a munkanélkülieket, hanem a korábbi rokkantnyugdíjasok egy részét is érinti.
- Az emberi méltóság tisztelete több esetben sérül, például a lakókörnyezet ellenőrzésével, a hajléktalan emberekkel szembeni eljárásokkal, a szociális temetés antihumánus szabályaival, a táppénzesek otthoni ellenőrzésének újra bevezetésével. A jogok gyengítése, ami többnyire szintén méltóságsértő, sokkal gyakoribb volt, mint a jogok erősítése. A gyermeki jogokat, a fogyatékosok jogait és a fogyasztói jogokat valamennyire erősítették. A munkajogokat több intézkedéssel súlyosan gyengítették. A társadalmi párbeszéd és érdekegyeztetés fórumai megszűntek vagy kiürültek. A liberálisnak tekintett civilszervezeteknél folyamatos a zaklatás és a források csökkentése.
- Sajátos vonulat a médiapolitizálás erősítése, ami a szociálpolitikát is érintette. A rezsicsökkentés ennek sajátos példája. A rezsicsökkentés hatása egészében nem jelentős és sokkal jobban kedvezett a jó jövedelmű nagyfogyasztóknak, mint a szegényeknek, akik egy része egyébként is hagyományos tüzelőkkel fűt vagy főz.[160] Mégis, ez volt éveken át a szociálpolitika legfontosabb sikertémája, ami egyben más proble-

[160] Habitat For Humanity Magyarország 2016.

mák elfedésének eszközévé is vált. A rezsicsökkentés kifulladása után hasonló funkciókkal használta fel a kormány a migránsellenesség témáját. A médiapolitizáláshoz (és emlékezetpolitikához) tartozik, hogy az Orbán-kormány a korábbi kormányok számos intézkedését saját sikereként tünteti fel. Ez a helyzet például a két szakma ingyenes megszerzésével, vagy az ingyenes iskolai étkezés egyes összetevőivel.

Ezeket a tendenciákat a szakterületi fejezetek részletesebben is vizsgálják. A jellemzők alábbi összefoglalásánál nem térünk rájuk vissza. Ezúttal csak azokat a történéseket foglaljuk össze, amelyek az orbáni hatalmi koncentráció másik oldalát, a hálás klientúraépítést szolgálják.

6.–7. CIKLUS SZOCIÁLPOLITIKÁJÁNAK FŐ JELLEMZŐI A TÁRSADALMI CSOPORTOKKAL VALÓ ELTÉRŐ BÁNÁSMÓD TERÉN

Az egyetlen *sebezhető* csoport, amelynél (szinte) egységesen pozitív fejlemények vannak a fizikai hátránnyal élők, a fogyatékosok és betegek különböző csoportjai. Ezt a törekvést tükrözi a korai fejlesztés erősítése; az SNI gyerekek iskolázási feltételeinek javítása; a fogyatékosoknak nyújtott több szolgáltatás, a kitagolás erősítése; az ápolási díj kiterjesztése és emelése. Igaz, ebben az esetben inkább egyénekről, mint egy „társadalmi csoportról" van szó. Társadalmi csoporttá leginkább az teszi őket, hogy érdekeik érvényesítését számos civilszervezet szolgálja. A kormány civilséggel szembeni fenntartásai vagy ellenséges álláspontja azonban gyengítette e szervezetek egy részét. Ezen belül különösen nagy kár, hogy a fogyatékos gyermekeket kiválóan szolgáló magánalapítványi iskolákat megszűnésre ítélték.

A nyugdíjasok korábban nem tartoztak a sebezhető csoportok közé. 2012 óta azonban jelentős változás a korai és rokkantnyugdíjazás megszüntetése, a nyugdíjkarbantartás indexelésének megváltoztatása, aminek következtében a nyugdíjasok helyzete a keresőkhöz képest romolhat.

A közép- és felső osztály erősítése a klientúraépítő politika része. Idetartoznak olyan lépések, mint a jövedelmeket radikálisan átrendező adócsökkentés és más elvonási előny; egyes csoportoknál – pedagógus, orvos – fizetésemelés vagy ígéret; a válság után leginkább mentett csoport a devizahitelesek egy része volt. Az adókedvezmények egy része, a korábbi lakáskölcsönök, majd újabban a CSOK vagy a gyed-extra csak a közép- és felső rétegek számára elérhető. Az iskolarendszeren belül az egyházi iskolák, különösen a gimnáziumok bővülése, a tervezett gimnáziumi felvételi vagy más létszámkorlátozás, a felsőoktatás költségeinek növekedése a rosszabb helyzetűek kirekesztésével segíti a felső rétegek pozícióinak megerősítését.

A *szegények* – bár nem a legszegényebbek – kis előnyt kaptak azzal, hogy az adókedvezmény a járulékból, adóból levonható. A közmunkasegély forgóajtós rendszerének tartósítása nagyon kétséges előny: a jövedelmek pillanatnyi javulásának ára egy új jobbágyság kialakulása. A szegények többségének súlyosan ártott a szegénységellátások tragikus méretű csökkentése, a feltételek szigorítása és megalázóbbá tétele. A *romákról* nagyon sok jó hír terjed. A médiapolitikának megfelelő hírek szerint sokat javult a helyzetük az utolsó két évben.[1161] Az adatok egy része – főként a közfoglalkoztatásnak köszönhetően – igazolni látszik a javulást: számos szegénységi és deprivációs arány csökkent. Az eredmények egy része azonban, mint ez a továbbiakból kitűnik, inkább papíron létezik, mint a valóságban. A roma pályázati pénzek egészen csekély hányada ér célba, a továbbtanulási számok messze elmaradnak a tervezettől vagy elvárhatótól, az újonnan teret hódító szegregáció a későbbi integráció alig leküzdhető akadálya.

A *mélyszegényekkel* szemben a kormányzat a korábbiaknál ellenségesebb. Igaz, a *munkanélküliekkel* szemben mindig volt ellenséges érzület, de ez felerősödött. A munkanélkülieket érinti a munkanélküli-járadék példátlan csökkentése, az együttműködési feltételek szigorítása, a komplex munkapiaci segítés megszüntetése, a regisztrációból való könnyű és tartós kizárás. A kormányzat ellenségessége újabban a hajléktalanokra is kiterjed. Velük szemben szigorú büntetőpolitikai eszközöket – akár elzárással büntetést – vezettek be. A hajléktalanság kriminalizálását az AB ellentétes állásfoglalása ellenére beemelték az Alaptörvénybe. A *mélyszegényekkel* szembeni ellenérzések egyik legárulkodóbb dokumentuma a szociális temetésről szóló törvény néhány paragrafusa. Ezek a temettető (vagy valaki általa felkért egyén) személyes kötelezettségévé teszik az elhunyt mosdatását, felöltöztetését, a sír kiásását, a koporsó gépjármű nélküli szállítását a temetőn belül. Emellett a szegények hagyományos önhibás felfogását erősítik az olyan nézetek, melyek szerint a munkanélküli vagy a hajléktalan ember nem elszenvedi, hanem maga választja sorsát.

A társadalmi csoportokkal szembeni megkülönböztetések egyszerre tükrözik és erősítik a szolidaritáshiányt. Az integrációt gyengíti a szegregáció és a rasszizmus erősítése, bátorítása. A kollektív érdekérvényesítés megakadályozása minden hátrányos helyzetű csoportot kedvezőtlenül érint. Mind társadalom-, mind szociálpolitikájuk jobban segíti a társadalmi dezintegrációt és a politikai megosztást, mint amennyire ezek ellenében hat.

[161] Lásd pl. http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/csak-a-munka-a-tanulas-es-a-kultura-tudja-felemelni-a-ciganysagot.

KÖZPONTI ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZATOK

Velkey Gábor tanulmánya[162]

A KÖZPONTI ÁLLAM ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK FELELŐSSÉGE[163]

A modern államok a közhatalmat és a közfinanszírozott szolgáltatások szervezésének felelősségét különböző módon osztják meg területi egységeik között. A magyarországi gyakorlat az elmúlt évszázadban e téren is hatalmas változásokat mutatott. Az államszocialista rendszerben autonóm döntési joggal sem a helyi, sem a területi (megyei, járási) tanácsok nem rendelkeztek. A helyzet 1990 után az önkormányzatok létrejöttével alapvetően megváltozott, a települési önkormányzatok mind a közhatalom gyakorlásában, mind a közszolgáltatások szervezésében kiemelten fontos hatásköröket és feladatokat kaptak. A megyei (területi) önkormányzatok pedig a magasabb szintű, elsősorban középfokú közszolgáltatások szervezésében és területi érdek megjelenítésében, a folyamatok területi összehangolásában kaptak érdemi feladatokat.

Az önkormányzatok (települési, területi) a fejlettebb országok sokszínű szociális ellátórendszereiben jellemzően a személyes szociális szolgáltatások és a szociális rászorultságtól függő egyedi elbírálású segélyezés területén töltenek be érdemi szerepet. Ez az állami szerepvállalásra építő univerzális ellátásokkal operáló skandináv modellben, a piaci megoldásokra is támaszkodó, az állam szerepét lényegesen szűkebben értelmező angolszász országok liberális jóléti modelljében és a kontinentális európai gyakorlatot követő, társadalombiztosítási hagyományokat továbbvivő, annak feladatait is részben az önkormányzati rendszeren keresztül ellátó modell esetében is fennáll.[164] A három modell mindegyikében többségében központosított források (adó, társadalombiztosítás) finanszírozzák az ellátásokat, a közöttük lévő fő különbségek

[162] A tanulmányt megalapozó kutatások részben az NKFI-6 (OTKA) 09269. számú, „Az állam strukturális átalakulásaira adott intézményi és egyéni válaszok különböző földrajzi kontextusokban" című kutatás (2013–2017) keretében folynak.

[163] A fejezet elkészítésében nagyban támaszkodtam Hoffman Istvánnak az *Esély* 2011. 6. számában megjelent (Hoffman 2011) rendkívül alapos és részletes tanulmányára.

[164] Esping-Andersen 2006; Horváth M. 2002; Hoffman 2010.

pedig az önkormányzati rendszer ellátások szervezésében betöltött súlyát, szerepkörét illetően alakultak ki, ami az angolszász és skandináv rendszerekben igen jelentős, szemben a kontinentális modellel, ahol inkább reziduális. A családi felelősség részleges fennmaradása szintén a kontinentális modell jellemzője.[165] A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az állam és a helyi közösség felelőssége az egyedi elbírálású segélyek esetében csak akkor jelenik meg, amikor a család (többnyire jövedelmi okok miatt) már nem képes ellátni a családtagokat. A tartós munkanélküliek így könnyebben válhatnak „háztartásbelivé", „segítő családtaggá", „nem kereső eltartottá", vagyis távolabb kerülhetnek a nyílt munkaerőpiacra történő visszakerülést segítő szolgáltatásoktól, ami a nagyarányú és tartós munkanélküliséggel sújtott térségekben még nehezebbé teszi a foglalkoztatási problémák kezelését.

A különböző országok önkormányzati rendszerei rendkívül sokszínűek. A közigazgatás szakirodalma az önkormányzatok feladatainak értelmezésekor a monista és dualista felfogást, a térszerkezeti és közigazgatási egységek nagysága és viszonya szerint pedig a településcentrikus és a területi alapú szociális ellátás- és szolgáltatásszervezési modelleket különbözteti meg.[166] A monista felfogás a helyi közösségek által ellátott minden feladatot állami feladatként értelmez, azok megszervezését a helyi autonómiába sorolja. A dualista felfogás ezzel szemben megkülönbözteti az államigazgatás részeként ellátott átruházott és a helyi közügynek tekintett feladatokat, másként fogalmazva a kötelező és az önként vállalt feladatokat.[167] Az önkéntes feladatok felvállalása értelemszerűen a helyi autonómiába tartozó döntés, ugyanakkor a kötelező feladatoknál a konkrét végrehajtás miként jében szintén lehet szerepe a helyi közösségnek. Differenciált feladatleosztás esetén, ha az önkormányzat felvállalhat (önkéntesen) számára nem kötelező feladatokat, az önkéntes vállalás során is követnie kell a szolgáltatás megszervezésére vonatkozó előírásokat, vagyis lehetnek olyan önként vállat feladatok is, amelyek esetében a végrehajtás miként je szorosan szabályozott.

Szétaprózott településszerkezet (önkormányzat-szerkezet) esetén a területi alapú szociális szolgáltatásszervezési modell a jellemzőbb, a nagyobb települési egységekbe szervezett önkormányzati rendszereknél pedig a településcentrikus modell a gyakoribb. Az első esetben a települési szint felett létrehozott területi önkormányzat látja el a nagyobb területi egységben szervezhető közfeladatokat, a második esetben a kisebb lakóközösségek (külterületek, telepek) egy nagyobb város önkormányzatának

[165] Esping-Andersen 2006.
[166] Hoffman 2011.
[167] Velkey 1993.

részeként jutnak hozzá a közszolgáltatásokhoz, amit a közvetlen lakókörzet ügyeinek intézésében korlátozott autonómia egészít ki. A sokszínű nemzetközi gyakorlatban találkozhatunk kisebb területi egységeket és népességet átfogó településcentrikus szociális ellátásszervezéssel is, ekkor azonban az önkéntes vagy (ritkábban) kötelező társulásokkal próbálják a települések méretéből és fekvéséből következő különbségeket kezelni.

Az önkormányzati és közigazgatási reformokon már túllépő skandináv országok mindegyike a településcentrikus modellt követi, az angolszász és a kontinentális gyakorlatban azonban mindkét modellre vannak példák. A kontinentális modellt követő visegrádi országok mindegyike, közöttük Magyarország is, egyrészt a duális feladatértelmezést követi, másrészt pedig vegyes rendszert alkalmaz, melyben a településcentrikus és a területi alapú modell együtt jelenik meg; az alapellátásokért, alapszolgáltatásokért a települési, a bentlakásos ellátásokért a területi önkormányzatok felelnek.[168]

Az önkormányzati szociális ellátások pénzügyi forrását jellemzően központi és helyi adóbevételek biztosítják, amit csak kivételesen egészítenek ki többnyire az ápolás, gondozás tárgykörébe tartozó szolgáltatáshoz, vagy az egészségügyi kiadások csökkentéséhez kapcsolódóan társadalombiztosítási források. Az egyes konkrét szolgáltatások finanszírozásában pedig a hagyományosnak tekinthető normatív, intézmény alapú és egyes pénzbeli ellátások esetén alkalmazott közvetlen[169] finanszírozás mellett egyre szélesebb körben jelenik meg a menedzsment szemléletű szerződéses, szolgáltatás alapú finanszírozás.[170]

Az angolszász területeken kialakuló új közmenedzsment irányzata az egyén fogyasztói jellegűnek ítélt jogait igyekszik erősíteni többek között a szolgáltatók közötti ellenőrzött, szabályozott verseny lehetővé tételével. E megközelítés élesen elkülöníti egymástól a szolgáltatások megrendelőjét (vásárló), a szolgáltatás igénybe vevőjét (fogyasztó), és a szolgáltatót. A szolgáltató a szektorsemlegesség értelmében magán-, civil, egyházi és önkormányzati tulajdonú, illetve profitorientált és nonprofit is lehet. A szakmai és jogi szabályok betartását a közigazgatás valamely (szabályozó) szerve ellenőrzi.[171]

E rövid és vázlatos nemzetközi áttekintés alapján a magyarországi személyes szociális szolgáltatások és a szociális rászorultságtól függő egyedi elbírálású segélyezés

[168] Hoffman 2011.

[169] A jogszerűen megállapított és kifizetett segély összegét, vagy annak valahányad részét utólag megfizeti a költségvetés az önkormányzat számára.

[170] Péteri 2005; Hoffman 2011.

[171] Horváth M. 2005.

rendszerét településcentrikus, jellemzően normatív finanszírozású, önkormányzati alapú rendszerként írhatjuk le, mely rendszer több lépcsőben, hol kisebb, hol jelentősebb változásokkal permanens reform állapotában volt[172] és van jelenleg is.

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI TERÜLETI SZOCIÁLIS ELLÁTÁSI RENDSZER ALAPJAI (1990-TŐL A KÉTEZRES ÉVEKIG)

A kádári szocializmus egységes államigazgatási modellt követő tanácsrendszere után létrehozott elkülönített államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszerekre építő új közigazgatási rendszer[173] gyökeres változásokat hozott a helyi és a területi igazgatás minden szintjén. Miután az önkormányzatok alkotmányos szabályozása a szabad társulás elvén alapult, a körzeti vagy városkörnyéki szolgáltatások nem jelentek meg a magyar rendszerben. A helyi önkormányzatok két szintje, a települési és a megyei (területi) nem alá-fölé rendeltségi, hanem mellérendeltségi viszonyban van, tehát azonos jogúak. Ezzel a tanácsrendszerben a megyei források újraelosztásában és a települési, területi szolgáltatások tervezésében döntő szereppel bíró megyei (területi) szint[174] trónfosztása teljessé vált. Az új rendszer élesen elválasztotta az államigazgatási és önkormányzati alrendszereket, és egyúttal korlátozta is az államigazgatás önkormányzati rendszerrel kapcsolatos hatásköreit: a központi államigazgatás az önkormányzatokhoz telepített átruházott államigazgatási és az egyes szolgáltatási feladatok esetében szabályozási jogosítványokkal rendelkezett, területi ellenőrzési szervei pedig csak törvényességi ellenőrzési feladatokat láttak el.[175] Az önkormányzatok tehát a szolgáltatások megszervezésében autonóm döntési joggal rendelkeztek. Döntéseik korlátját csupán a különböző jogszabályokban meghatározott szakmai követelmények jelentették, melyek megsértése esetén a megyei bíróságok, rendeleteknél pedig az Alkotmánybíróság járhatott el. A szakmai követelmények teljesülését tehát nem valamiféle szakmai ellenőrző, módszertani központ, tanácsadó szerv vizsgálta, hanem csupán az írott jogszabályoknak való megfelelést felügyelő bürokratikus törvényességi ellenőrzés.

Az Alkotmány szerint kötelező feladataik ellátásához az önkormányzatok arányos támogatásban részesülnek. Ez az alkotmányos szabály teremtette meg a feladatok telepítésével összhangban lévő finanszírozási rendszer alapját. A nemzetközi gyakorlat szerint a széles hatáskörű, autonóm döntési jogosítványokkal rendelkező

[172] Krémer 2009.
[173] Fazekas–Ficzere 2005.
[174] Vági 1991.
[175] Csefkó 1997.

önkormányzatok finanszírozásában a helyi adóbevételek töltenek be hangsúlyos szerepet. A hazai szabályozásban azonban gyorsan (még a kilencvenes évek államháztartási reformja során) eldőlt, hogy a települési önkormányzatok csak korlátozott adóztatási jogot[176] kapnak, és a központi adóbevételekből keveset oszt „normatív módon" vissza a központi költségvetés: a helyben maradó személyi jövedelemadó aránya folyamatosan csökkent, majd meg is szűnt. Adóbevételük így az általuk nyújtott közszolgáltatások finanszírozására további központi költségvetési támogatás nélkül nem lehetett elegendő. Így egy erősen centralizált, a költségvetési törvényekben rögzített normatív támogatásokra építő, tehát objektív alapokon nyugvó finanszírozási rendszer jött létre. A helyi közfeladatok központi költségvetési finanszírozásának dominanciája önmagában is az önkormányzatok pénzügyi kiszolgáltatottságát eredményezi és magában hordozza a helyi autonómia pénzügyi alapú kiüresedésének veszélyét.

E létrejövő keretek között osztotta meg az állam a feladatokat a helyi, a területi és a központi állami szervek között. A feladatmegosztás elvi alapját a személyes szociális szolgáltatások esetén az alapellátások és szakellátások megkülönböztetése adta. A szociális alapfeladatokat – hasonlóan az egészségügyi és oktatási alapfeladatokhoz – a települési önkormányzatok (valamennyi települési önkormányzat azonos jogon) kapták meg kötelező feladatként. A szociális szakellátások megszervezése – csakúgy, mint a középfokú oktatás, szakképzés, pedagógiai szakszolgálatok és az egészségügyi szakellátások, járóbeteg-ellátás, fekvőbeteg-ellátás – a megyék, a megyei jogú városok[177] és a fővárosi önkormányzat kötelező feladata lett.

A szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról való döntés, miután azok (a magyar felfogás szerint) a család, a háztartás jövedelmi és vagyoni helyzetéhez kapcsolódó egyedi elbírálást igényeltek, minden települési önkormányzat kötelező feladata lett.

Az önkormányzati és államigazgatási feladatok szétválasztásakor a helyi szociális államigazgatás feladatait a jegyzőhöz rendelték, a területi feladatokat a kormány általános hatáskörű államigazgatási szervei látták el. Ezek is folyamatosan változtak: a köztársasági megbízottakat (1994-től) a megyei – később regionális – közigazgatási hivatalok, ezeket 2011-től a megyei kormányhivatalok követték. A szociális ágazaton belül viszonylagos szervezeti elkülönülés csak a gyermekvédelem és a gyámügyi

[176] A megyei önkormányzatok nem rendelkeztek adókivetési joggal.

[177] A megyék a megye települései (kivéve azok közül a megyei jogú városokat), a megyei jogú városok pedig saját lakosaik számára nyújtották e szolgáltatásokat. Ez a szakirodalomban gyakorta „lyukas megyeként" emlegetett rendszer a területi ellátások szervezésében szinte a létrehozásától kezdve ellátási zavarokat, vitákat eredményezett. Ezt a megyéket és a megyei jogú városokat egy asztalhoz ültető, kötelezően létrehozandó megyei egyeztető tanács jogszabályba illesztésével próbálták (kevés sikerrel) orvosolni.

igazgatás területén jött létre. 1997-ben ugyanis a megyei közigazgatási hivatalokon belül szakmai önállósággal rendelkező szakigazgatási szervként létrehozták a megyei gyámhivatalokat.[178] Egyúttal a gyermekvédelemmel kapcsolatos ellátásokat, az igazgatási feladatokat kiemelték a szociális törvényből és külön törvényben[179] szabályozták. Ebben a települési és területi önkormányzatok feladatait a szociális ágazat fentebb hivatkozott logikája szerint határozták meg.

Az így létrehozott településcentrikus, helyi autonómiát támogató rendszer („3200 kis köztársaság") a települések eltérő mérete és teherbíró képessége miatt egyértelműen az ellátási egyenetlenségek veszélyét hordozta. A településrendszer széttöredezettsége ugyanis nem tette elvárhatóvá, hogy a kisebb települések vagy a közös tanácsokból kiváló önkormányzatiságukat visszaszerző aprófalvak valamennyi alapszolgáltatást megfelelő színvonalon biztosítani tudják. Ráadásul a helyi szabályozás számára széles mozgásteret biztosító rendszer – különösen akkor, ha a „rászorultság" kritériumai sem pontosan rögzítettek – már önmagában is felveti a hozzáférés szűkítésének veszélyét.[180] A probléma kezelésére az önkéntes önkormányzati társulások (közös képviselő-testület, körjegyzőség, intézményfenntartó társulás, igazgatási társulás) létrehozásának jogszabályban biztosított lehetősége szolgált. A települések társulási hajlandósága azonban több ok miatt kezdettől fogva rendkívül alacsony szintű volt,[181] így további szabályozási eszközökre volt szükség. Ezt a kilencvenes évek első felében a kötelező feladatok differenciált telepítésével, majd az ezredforduló tájékán a szolgáltatásnyújtás feltételéül szabott szakmai sztenderdek ágazati jogszabályokban történő rögzítésével próbálták elérni.

A szociális törvény[182] volt Magyarország első, egészében a szociálpolitikának szentelt törvénye. Ha nem is fogta át a szociálpolitika egészét, a „rászorultságelvű" szociálpolitikát egységes keretben kezelte, ideértve anyagi rászorultságot és szociális, azaz a szociális szolgáltatásokra való rászorultságot is. Ennek megfelelően széles körben és következetesen próbálta érvényesíteni a differenciált hatáskör- és feladattelepítés elvét. Ekkorra ugyanis láthatóvá váltak az önkormányzati rendszer általános működési zavarai, és az annak módosításához szükséges széles körű politikai konszenzus hiánya is. A szociális törvény valamennyi település számára csak a legalapvetőbb szociális ellátások (étkeztetés, házi segítségnyújtás, szociális segélyezés) biztosítását írta elő. A nagyobb szakértelmet igénylő alapellátásokat (későbbi nevén alapszolgál-

[178] Később szociális és gyámhivatal.
[179] 1997. évi XXXI. törvény.
[180] Mózer 2011.
[181] Csefkó 1997; Hoffmanné–Hoffmann 2003; Somlyódiné 2003; Pálné 2001, 2008.
[182] 1993. évi III. törvény.

tatásokat) a nagyobb lélekszámú községek, a kisebb és nagyobb városok,[183] a szakosított ellátások biztosítását pedig a megyék feladatává tette. Az e szolgáltatásokhoz kapcsolt finanszírozási rendszer normatívákkal dolgozott. A normatíva alapja vagy a lakosságszám (illetve a konkrét ellátásban érintett célcsoport létszáma) volt, vagy az intézményben ellátottak száma, ami többnyire fejkvótát jelentett. Az önkormányzati finanszírozási rendszer alapfilozófiáját követve a települési személyes szociális ellátások fedezetéül szolgáló normatívák szabad felhasználásúak voltak, szemben a központilag támogatott pénzbeli ellátásokkal, amelyek gyorsan kötött felhasználásúvá váltak.[184] A széles körű önkormányzati autonómia szabadon felhasználható normatív támogatásokat feltételez, a kötött felhasználású normatívák megjelenése és arányának növekedése egyrészt tehát szűkíti a helyi autonómiát, másrészt viszont garanciát jelent a források juttatása mögötti céloknak megfelelő felhasználásra. Szűkösen rendelkezésre álló helyi források esetén a közfeladatok színvonalas ellátására törekvő szakmai irányítás egyéb lehetőségek hiányában tehát a kötött felhasználású normatívákkal igyekezett megerősíteni a helyi közszolgáltatásokat, ami a források helyi elosztásában értelemszerűen megerősítette az adott közszolgáltatásban érdekelt helyi csoportokat.

Differenciált feladatleosztás esetén a kisebb településeken élők számára problémát okozhat a csak nagyobb településeken kötelező szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Ennek a differenciált feladatmegosztás rendszeréből automatikusan következő ellátási egyenlőtlenségnek a kezelését kezdetben két szabályelemmel próbálták rendezni:

- előírták, hogy a helyben élők számára a saját településen nem elérhető szolgáltatásokhoz való hozzájutást a lakóhely önkormányzatának kell megszerveznie;
- a nagyobb településeket kötelezték arra, hogy be kell fogadniuk, nem utasíthatják el a kisebb településekről érkező szolgáltatásigényt.

Miután azonban a szociális szolgáltatások normatívája nem fedezte a valós költségeket, ahhoz a fenntartó (befogadó) önkormányzatnak egyéb bevételeiből hozzá kellett tennie az ún. fenntartói hozzájárulást, a küldő település pedig nem volt kötelez-

[183] Kezdetben a differenciált feladatellátás lakosságszámhatáraként a kétezer, tízezer, húszezer és harmincezer fő jelent meg, 1999-től újabb településhatárként megjelenik a hatszáz lakos is, melynél kisebb településeken, illetve külterületi lakott helyeken az alapellátási feladatokat falugondnoki szolgálat keretében is elláthatták (1999. évi LXXIII. törvény). 2003-tól pedig a legalább hetven és legfeljebb négyszáz lakosságszámú külterületi vagy egyéb belterületi lakott helyen az alapellátási feladatok tanyagondnoki szolgáltatás keretében is biztosíthatók (2003. évi IV. törvény 84. §).

[184] Hoffman 2011.

hető a különbség megfizetésére. Így a befogadó település egyértelműen ellenérdekelt volt külső szolgáltatásigények kielégítésében. Ráadásul alapesetben a küldő önkormányzat bele sem szólhatott a szolgáltatás szervezésébe, ami önmagában is erősen korlátozta az együttműködések e legegyszerűbb formáját. A fenntartói jogok közös gyakorlására az intézményfenntartó társulás formája lehetőséget adott volna. Ám ez esetben a fenntartói hozzájárulást is meg kellett volna osztani a települések között, amit az egyre súlyosabbá váló forráshiány miatt a kisebb községek nem vállaltak. Az önkormányzatok teherbíró képességében kezdettől létező és egyre növekvő különbségek a szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenetlenségei mellett azok színvonalában is komoly eltérésekhez vezettek. E problémakört a szolgáltatások szakmai tartalmi elemeinek rögzítésével igyekeztek kezelni,[185] ami

- növelte az ágazat túlszabályozottságát,
- a kisebb települések számára teljesíthetetlen előírásokkal tovább fokozta az ellátási hiányok térbeli megjelenését,
- maximalista szabályelemek rögzítésével az intézményrendszer egészének fenntarthatóságát veszélyeztette.

E tényezők kezdetben az előírások teljesítésének elszabotálásához, később jogszabályokban is megjelenő erodálódásához vezettek.[186]

A szociális törvény másik fontos újítása az állami szociális ellátási monopóliummal való szakítás volt. A szakmai feltételeknek megfelelő nem állami (gazdasági társasági, egyéni vállalkozási, alapítványi, egyesületi) valamint egyházi fenntartók, szolgáltatók is bekapcsolódhattak a szociális szolgáltatások nyújtásába. E téren új helyzetet teremtett az ún. „vatikáni megállapodás", amelynek elfogadását követően az egyházi intézményfenntartók az általuk ellátott közfeladatok után kiegészítő állami támogatásban részesültek.[187] A szociális és gyermekvédelmi feladatok esetén e kiegészítő normatíva az önkormányzati intézményfenntartók normatívája fölött további érdemi költségvetési támogatást jelentett. Ennek aránya a kezdeti 29 százalékról folyamatos emelkedést mutatott: 2004-re 48 százalékra növekedett, majd két év visszaesés után 2007-től (51%) tovább emelkedve, 2012-ben már elérte a 95 százalékot.

A kiegészítő támogatások dinamikus növekedése az alapnormatívák értékvesztését ellensúlyozta. Az önkormányzatok a kezdetektől igyekeztek az eleve nem túl magas

[185] E szemlélet jelenik meg a szociális törvényt több elemében is módosító 1999. évi LXXIII. törvényben (18. §), majd az ennek végrehajtásról szóló 1/2000 (I. 7.) SZCSM rendeletben.

[186] Győri–Mózer 2006.

[187] Az egyházi kiegészítő normatívák rendszerét az 1997. évi CXXIV. törvény rögzítette, a kiegészítő normatívák arányát pedig a mindenkori költségvetés szabályozta ágazatok és feladatok szerinti bontásban.

állami normatív bevételeket saját költségvetési forrásaikkal kiegészíteni (fenntartói hozzájárulás címen). A normatívák értékvesztése miatt erősödött a fenntartói hozzájárulás iránti igény. A növekvő összegek előteremtése azonban olykor teljesíthetetlen terhet jelentett az önkormányzatok számára, így teherbíró képességük függvényében súlyos különbségek keletkeztek a nyújtott szolgáltatások színvonalában. Az egyházi intézményfenntartók a vatikáni megállapodás értelmében a fenntartói hozzájárulás helyett kaptak kiegészítő támogatást, amihez értelemszerűen saját egyéb forrásaikat is hozzátehették, így a rosszabb helyzetű önkormányzatoknál érdemben több forrást fordíthattak az intézményi szolgáltatások megszervezésére. A kiegészítő normatív támogatások rendszere tehát az egyházi intézmények számára az önkormányzati, a piaci és az egyéb nonprofit szereplőkhöz képest is lényeges versenyelőnyt jelentett és jelent ma is.

A szociális törvény további fontos újítása volt az egységes keretben szabályozott települési önkormányzati segélyezési rendszer alapjainak lerakása. Mindezt a piac felé tartó társadalmi környezetben kellett megtennie, amikor a szociális biztonság korábbi „államszocialista" rendszere szinte minden elemében megkérdőjeleződött. Az önkormányzati segélyezési rendszert lényegében kialakulásától kezdődően „agyonnyomta" a kilencvenes évek első felének gazdasági összeomlásából következő foglalkoztatási és szociális krízis. Részben ennek tudható be a „rászorultsági elv" dominanciája, a segítség „igazán rászorulókra" korlátozása, és az is, hogy a rászorultságot egyedi eljárásokkal vizsgálták gyakran megalázó helyzetbe hozva a segélyt kérőket. Ráadásul, ha az önkormányzat közbejöttével állapítottak meg központi költségvetésből finanszírozott ellátást, mint például az ápolási díjat, vagy a néhány éven keresztül szintén a jegyző hatáskörében (államigazgatási feladat) elbírált „gyermeknevelési támogatást" (közkeletű nevén főállású anya/apa támogatása), a döntéshozó akkor is szükségét érezte az érintettek helyzetének, életkörülményeinek részletesebb, egyedi vizsgálatát.

A megélhetést veszélyeztető jövedelemhiány három társadalmi csoportot érintett legnagyobb mértékben:

- az időskorú nyugellátás nélküli, vagy alacsony összegű nyugellátással rendelkezőket;
- a munkajövedelemmel nem rendelkező aktív korúakat; és
- a nem munkavállalási korú, fiatal eltartottakat.

A fentebb felsorolt három különösen veszélyeztetett csoport mindegyike az átlagosnál nagyobb arányban jelent meg a falvakban. Az idősek nyugdíjproblémája kiemelkedően súlyos a rurális térségekben. A nagyüzemi mezőgazdaságban időszakosan foglalkoztatottak és a háztáji gazdaságokban, illetve csak otthon dolgozó háztartás-

beliek gyakran nem szereztek nyugellátási jogosultságot, vagy rendkívül alacsony sajátjogú, illetve hozzátartozói (özvegyi) nyugellátást kaptak. Jövőbeli kilátásaik sem voltak jók, mert alacsony jövedelmük és rövid járulékfizetési időszakuk miatt csak rendkívül alacsony nyugellátásra számíthattak. A kilencvenes első felének gazdasági összeomlása súlyosan érintette a falusi térségekben élő aktív korúakat is. Egyrészt a nagyobb városok munkaerővonzó szerepének radikális csökkenése miatt a bejárók, ingázók tömege visszaszorult a falvakba, másrészt a helyi foglalkoztatásban korábban meghatározó szerepű agrár- és élelmiszeripari nagyüzemek szétesésével jelentősen lecsökkent a helyi gazdaság munkaerőigénye. Így a foglalkoztatási válság azokat sújtotta elsősorban, akik a hátrányos helyzetű – nagyobb városokhoz közvetlenül nem kapcsolódó – vidéki térségekben éltek, alacsony iskolai végzettségük miatt nehezen voltak átképezhetőek, és a sokféle hátrány miatt kevéssé voltak képesek kimozdulásra (mobilitásra, migrációra).[188] A gyermekszegénység szintén egyre inkább falusi problémává vált, részben a szegények hagyományosabb családszerkezete miatt, főként pedig azért, mert nőtt a falura kiszoruló cigányok aránya, akiknek – szoros összefüggésben alacsony iskolai végzettségükkel és mélyszegénységükkel – az átlagosnál több gyerekük volt. Vagyis a három fő veszélyeztető tényező a hátrányos helyzetű térségek községeiben, amelyek eleve szűkös anyagi erőforrásokkal rendelkeztek, az átlagosnál sokkal súlyosabb problémákat okozott. E halmozottan jelentkező problémák következtében a kisebb településeken kezdettől fogva, a nagyobb városokban néhány év elteltével a helyi szociális rendeletek a szociális törvényben rögzített minimális ellátás biztosítását célozták meg. A szociális és a gyermekvédelmi törvény elvben lehetővé tette[189] a települési önkormányzatok számára, hogy a helyi szociális rendeletben az érintettek javára eltérhessenek a törvényben rögzített minimumoktól, vagy akár további helyi segélytípusokat vezessenek be. Ez azonban nem volt túl gyakori, és többnyire az „érdemesnek" tekintett csoportokra, idősekre, bizonyíthatóan betegekre korlátozódott. (A legtovább a minimális szinten fogyasztó időseket segítő „szemétszállítási díj átvállalása" maradt meg.) A pozitív eltérítést (a rászorultság megállapításában vagy a segély összegében) később is inkább a nagyobb lélekszámú, jobb költségvetési helyzetben lévő városok alkalmazták egyedülálló idősek esetében például az ápolási díj vagy a méltányossági alapon megállapított közgyógyellátás esetében.

A települési önkormányzatok mindezen túl is mutattak eltérő sajátosságokat a helyi segélyezés gyakorlatában. Ez többnyire három területen jelent meg:

[188] Velkey 1995a; G. Fekete – Velkey 2002.

[189] 1993. évi III. törvény 36. §; 1997. évi XXXI. törvény 18. §.

- az ellátottak életkörülményeinek megítélésében,
- a természetben nyújtott szolgáltatások körének meghatározásában és konkrét megjelenésében, továbbá
- a tartós munkanélküliekkel kapcsolatos eljárási gyakorlatban.

A szociális törvény az életkörülmények egyedi felmérésének lehetőségével (környezettanulmány) utat nyitott a segélyre való jogosultság elbírálásakor az „érdemes, érdemtelen szegények" elkülönítésének. Ezzel eltérő mértékben és módon éltek az önkormányzatok, a lehetőség azonban önmagában is az „érdemtelenek" elutasítása felé lökte azokat a forráshiányos településeket, ahol a helyi társadalomban érdemi feszültség alakult ki egyes társadalmi csoportok között (jellemzően a cigányokkal szemben).

A természetben nyújtott szolgáltatások arányának növekedése mögött két fő motívum vehető ki. Az egyik az a gyakorta megfogalmazott gyanú, hogy a szegények (többnyire a cigányok) nem a szándékolt céloknak megfelelően költik el a pénzt. A másik a helyi szolgáltatók egyéb módon nehezen behajtható „kinnlevőségeinek" beszedési igénye (temetkezés, részben önkormányzati közműszolgáltatás, az önkormányzati lakáshasználat a lakásvagyonnal rendelkező nagyobb településeken). A segélyt egyszerűen közvetlenül a szolgáltatónak utalták. Az átmeneti segélyek esetében a rendszeressé váló, szinte automatizmusszerű kiutalás (informálisan meghatározott összeg természetbeni juttatása negyedévi gyakorisággal) vált egyre jellemzőbbé. A természetbeni juttatások esetében meglepően sokszínű gyakorlat volt megfigyelhető a kijelölt helyi boltban levásárolható helyi utalványtól, a tartós élelmiszerek juttatásán vagy az étkezési díj átvállalásán át, a helyben előállított élelmiszerek (pl. krumpli, zöldség stb.), ruha-, tankönyvcsomag, tüzelő kiosztásáig.

A tartós munkanélküliek helyzetét az önkormányzatok szociális segéllyel és helyi foglalkoztatási kezdeményezésekkel segíthették. A szociális törvény kezdetben a legfeljebb két évig adható munkanélküliek jövedelempótló támogatásával próbálta kezelni a munkajövedelem tartós hiányát. A továbbiakban az eredeti ellátások mellé újak léptek, a feltételek és szintek folyamatosan változtak. A jogszabályi feltételeket másutt ismertetjük,[190] itt a helyi gyakorlatokra, helyben megjelenő problémákra helyezzük a hangsúlyt.

Miután a segélyt kezdetben fele-fele (majd 1997 elejétől egynegyed-háromnegyed) részben az önkormányzat és a központi költségvetés (utólagos elszámolás alapján) finanszírozta, a települések – és különösen a nehezebb anyagi helyzetben lévők – abban voltak érdekeltek, hogy minél alacsonyabb legyen a jogosultak száma.

[190] Lásd a segélyezésről és a foglalkoztatásról szóló fejezeteket.

Ha valaki mégis jogosultságot szerezhetett, azt lehetőleg olyan ellátásba tolták át, melyet a központi költségvetés nagyobb arányban finanszíroz. Az érintettek maguk is az egyéb járadékos státusz megszerzésére (gyes, anyasági ellátás, ápolási ellátás, korai nyugdíjazás, csökkent munkaképesség megállapítása) törekedtek.[191] Ez nemcsak biztonságosabb és alkalmasint magasabb ellátást nyújtott, hanem így kikerülhettek a nyilvántartott munkanélküliek, álláskeresők közül, vagyis nem kellett együttműködniük a munkaügyi szervekkel.

A helyi szociális ellátásból is kieső munkanélküliek megsegítésére és egyúttal az önkormányzatot terhelő pénzbeli ellátások mérséklésére a települések 1991-től a közfoglalkoztatás különböző típusait alkalmazhatták, például 1991-től közhasznú munkát, 1996-tól közmunkaprogramokat, 1998-tól közcélú munkát szervezhettek. Ezeket változó, általában 70-100 százalék közti arányban fedezte a költségvetés. A jó kapcsolatrendszerrel rendelkező települések (polgármesterek) tehát a Munkaerő-piaci Alap terhére csökkenthették szociális kiadásaikat.

A rendszeres szociális segély jogszabályba illesztésével egyszerre lépett életbe az a szabályelem is, mely az ún. családi szükségletek kielégítését szolgáló gazdálkodást segítő eszközökkel (földhasználat, mezőgazdasági szolgáltatások, juttatások, munka- és forgóeszközök, illetve szaktanácsadás és szakképzés biztosítása) egészítette ki a természetben is juttatható javak körét. Ez utóbbiak már nem a jövedelemhiány fogyasztásnövelő pénzbeli kiegészítését célozták, hanem az önellátás érdekében végzendő munkatevékenységre próbálták rákényszeríteni az érintetteket. Ez a szemléleti fordulatra utaló új szabályozási elem előrevetíti a rendszeres szociális segélyben részesülő aktív korúak 2000 májusától életbe lépő évi legalább harmincnapos kötelező helyi foglalkoztatását.[192] A helyi szociális és foglalkoztatási jellegű ellátások tehát már a kilencvenes évek második felétől kezdve kínáltak olyan eszközöket a helyi hatalom (döntéshozók, jellemzően polgármesterek) számára, melyek a jutalmazás, büntetés lehetőségét biztosítva kiszolgáltatott, függő helyzetbe hozhatták a rászorulókat.

[191] Timár–Velkey 1998; Kozma–Csoba–Czibere 2004.

[192] Az 1999. évi CXXII. törvény 29. §-a illesztette be a szociális törvénybe a 37/A. §. (6) bekezdését, ami előírja a 30 napos foglalkoztatási kötelezettséget. E bekezdésből a 30 napos időtartamra és a kötelezettségre vonatkozó utalásokat kivette a 2001. évi LXXIX. törvény 4. §-a, így csak annyi maradt a törvényben, hogy az önkormányzat „a nem foglalkoztatottak munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében foglalkoztatást szervez". A törvény 2004-es módosításakor ismét visszakerült a 30 nap és annak kötelező volta, ám a korábbinál lényegesen részletesebb megfogalmazásban (2005 szeptemberétől ismét hatályos).

A KILENCVENES ÉVEKBEN KIÉPÜLT SZOCIÁLIS ELLÁTÓRENDSZER LEGFONTOSABB DISZFUNKCIÓI

A hazai települési és területi szociális ellátások és szolgáltatások e röviden összefoglalt elvek szerint formálódtak a kilencvenes évek folyamán. A rendre felvetődő működési zavarokat többnyire előremeneküléssel, a szabályok módosításával, finomításával, kiegészítésével, új szabályok, ellátások életbeléptetésével próbálták kezelni, amelyeket többnyire valamilyen politikai szándék vagy ideológiai vezérelt. Így a rendszer alapvető jellemzőiből következő diszfunkciók, esetleg változó háttérszándékkal, megmaradtak, sőt erősödtek, és az új évezred első éveire egyre láthatóbbá, egyre szélesebb körben érzékelhetővé váltak.

1. A településcentrikus, helyi autonómiát erősítő önkormányzati rendszerből következően az önkormányzati szociális ellátórendszer szakmai szempontokat érvényesíteni akaró irányításának mindössze két eszköze volt a rendszer működésének befolyásolására: az ágazati jogszabályok (törvények, rendeletek, végrehajtási utasítások) és a finanszírozási keretek (költségvetési törvények) meghatározása. Ez ahhoz vezetett, hogy a központi államigazgatás a nem szakmai beavatkozást igénylő kérdésekben is csak ezekkel az eszközökkel tudott élni, ami túlszabályozáshoz és a szabályok túlbonyolításához vezetett. A jogszabályi keretek gyakori változtatása az önkormányzatok ellátórendszerének folyamatos felülvizsgálatát kényszerítette ki. A finanszírozási rendszer módosításai, a normatívák számának növekedése a pénzügyi szempontok előtérbe kerülését eredményezték a segélyezés gyakorlatában. A nehezen kiszámítható szabályrendszerek a helyi szolgáltatások tervezését is akadályozták. Az adminisztratív igazodások kényszerei felemésztették a tartalmi munkára fordítható energiákat. A települések többsége így csupán a kötelező szolgáltatásszervezésre és a segélyezési rendszer törvényi minimumainak biztosítására volt képes.
2. Az önkormányzati rendszer felépítéséből, a települések lényegesen eltérő teherbíró képességéből és a differenciált feladatleosztásból következő súlyos ellátási egyenetlenségeket, színvonalbeli különbségeket sem a települési együttműködések, sem pedig az ellátási hiányok kezelésére tett egyéb javaslatok nem orvosolták. A nagyobb települések kötelező szolgáltatásai így a kisebb településeken élők túlnyomó többsége számára elérhetetlenek voltak. A kisebb településeken élő jó érdekérvényesítő, kedvezőbb anyagi helyzetben lévő társadalmi csoportok tagjai kapcsolataik, anyagi erőforrásaik vagy a szolgáltatást igénylő „formális elköltözésével" (lakcímváltás) képesek voltak a magasabb szintű ellátások elérésére, a többség (és különösen a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai) számára

azonban ez megoldhatatlan feladat volt. A legrosszabb helyzetű, jellemzően aprófalvas térségekben e problémák halmozott jelenléte miatt még súlyosabb ellátási hiányok alakultak ki, 2005-ben például a települések egynegyedében nem volt helyben elérhető egyetlen személyes szociális alapszolgáltatás sem,[193] 2007-ben pedig a települések több, mint felében nem működött házi segítségnyújtás.

3. A személyes szociális alapszolgáltatások elérhetőségének egyenlőtlenségei, lyukai és a szolgáltatás színvonalában jellemző érdemi különbségek jelentősen megterhelték a szakosított ellátórendszert. Alapszolgáltatás hiányában ugyanis a gondoskodásra szorulók az elérhető bentlakásos ellátások irányába fordultak. 2007-ben például a bentlakásos ellátásban részesülők 70 százaléka úgy jutott be a szakosított ellátásba, hogy azt megelőzően nem részesült alapellátásban.[194]
4. Az intézményes ellátásokat az alacsonyabb szintű ellátásokban érdemi kapacitáshiány, a bentlakásos ellátásokban pedig kapacitástöbblet jellemezte. A kapacitások szabályozását azonban nagyban akadályozták a települések önként vállalt bentlakásos ellátásai, illetve a nem állami és egyházi fenntartók szolgáltatásai. Ráadásul az önkormányzati és területi ellátási rendszer az önálló fenntartói döntések következtében nem is tette lehetővé a kapacitások összehangolását, tervezését, szabályozását. Külső szolgáltatókat (alapítványok, vállalkozások, egyházak) többnyire azokban az esetekben vontak be az önkormányzatok a szociális szolgáltatásokba, ha azok speciális szakértelmet, egyénre szabott eljárásokat igényeltek, és/vagy az önálló intézmény megszervezése költséghatékonysági szempontból nem érte meg számukra.
5. Az önkormányzati segélyezési rendszer a kilencvenes évek első felének gazdasági összeomlásából következő szociális krízis kezelésének megoldhatatlan feladatával szembesült. Az önkormányzatok az egyre romló pénzügyi helyzetre többféle választ adhattak. A természetben nyújtott szolgáltatások növelésével, a tartós munkanélküliség kezelésére szolgáló önkormányzati ellátások szűkítésével, illetve az életkörülmények egyedi mérlegelésére épülő diszkrecionális döntésekkel kiszoríthatták az ellátottak közül az érdemtelennek tekintett szegényeket. Másik lehetőségként helyi foglalkoztatási programok szervezésével, illetve az ellátottak egyéb járadékos státuszba, vagy a nagyobb arányú központi támogatású ellátásokba történő áttolásával segíthették az arra érdemesnek tekintetteket. További források bevonása ugyanakkor komoly lobbierőt, kapcsolati tőkét kívánt, ami értelemszerűen csak korlátozottan és egyenetlenül állt a települések rendelkezésére. A büntetés és jutalmazás eszközeinek megléte tehát már ekkorra megteremtette a

[193] Rácz 2008.
[194] Uo.

helyi kiszolgáltatottság és függőségek új feltételrendszerét, aminek következtében elindult, majd egyre gyorsult a helyi szolidaritás korábban még létező maradványainak felszámolódása és a helyi társadalmak szétesése.

AZ EZREDFORDULÓ UTÁNI REFORMKEZDEMÉNYEZÉSEK ÉS HATÁSAIK. KÖZÖS FELADATELLÁTÁS, TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSOK?

Az ezredforduló időszakára széles körben láthatóvá váltak az önkormányzati rendszer felépítéséből következő egyre súlyosabb ellátási, szolgáltatási egyenetlenségek. Az is egyértelművé vált, hogy a rendszer érdemi átalakításához szükséges széles körű politikai konszenzus nem hozható létre, vagyis csupán a „megkövesedett önkormányzati rendszer" keretei között kezelhetők a személyes szociális ellátások nyilvánvaló problémái. Hosszas előkészítés, koncepcionális viták és szakmai egyeztetések után egy új önkéntes társulási forma (települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai) bevezetésével és támogatásával tettek kísérletet többek között a szociális szolgáltatások területi rendszerében létrejött súlyos zavarok rendezésére. A törvény[195] pénzügyi érdekeltség megteremtésével azokat a társulásokat támogatta, melyek legalább az oktatás-nevelés, a szociális, az egészségügyi ellátás és a területfejlesztés területéhez tartozó egyes feladatok közös megoldására jöttek létre. Bár a jogszabály bevezető mondata a „közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelését" hangsúlyozza, a jogalkotó célja láthatóan túlment ezen, és egy új területi szolgáltatási szint alapjainak megteremtésére, egy települések közti együttműködésre ösztönző önkormányzati reform burkolt elindítására tett kísérletet. Ez a törekvés azonban sikertelenségre volt ítélve. A törvényben rögzített területi kereteket a kistérségekben határozta meg, a minimális részvételi arányt pedig a (melléklet szerint) a kistérségbe sorolt települések 50 százalékában, illetve a lakosság számának 60 százalékában rögzítette. A részt vevő lakosság nagy aránya a kistérségi központ bekapcsolódását kívánja, ami megvalósítható. A részt vevő települések megkövetelt nagy aránya azonban megoldhatatlan nehézségeket okozott. A kialakított kistérségek a települések számában hatalmas eltéréseket mutattak.[196] Az aprófalvas, legsúlyosabb ellátási hiányokkal küzdő térségekben a települések magas száma szinte kivitelezhetetlenné tette működőképes társulások megszervezését. Sőt, a korábban létrejött mikrotérségi együttműködéseket, vagy ki-

[195] 2004. évi CVII. törvény.

[196] A kistérségek 20%-ába tíznél kevesebb, 40%-ába 10–19, 20%-ába 20–29, 10%-ába 30–39, és a maradék 10%-ba negyvennél több település tartozik.

sebb területet átfogó közös szolgáltatásszervezést az új területi keret nemcsak nem támogatta, hanem az ezzel szemben álló pénzügyi ösztönzőkkel inkább akadályozta.

Nem véletlen tehát, hogy a létrejött társulások többsége csupán egy-egy konkrét feladat közös megoldására törekedett. Kimondottan kevés olyan társulás alakult, amely a közszolgáltatások – közöttük a személyes szociális szolgáltatások – szélesebb körét átfogta volna. A minden önkormányzat számára kötelező házi segítségnyújtást például 2007-ben alig 325 település biztosította többcélú társulás keretében, 635 továbbvitte a korábbi, pénzügyi ösztönzőkkel nem támogatott intézményfenntartó társulási formát, 1035-ben (a települések közel harmadában) pedig továbbra sem volt elérhető helyben a szolgáltatás. Három évvel az új társulási forma bevezetése után az egyes szociális ellátások közül a gyermekjóléti szolgáltatás és a családsegítés területén jöttek létre legnagyobb számban (755, illetve 732 település) a többcélú együttműködések, ami valódi előrelépésnek tekinthető, hiszen így számos kistelepülésen válhattak elérhetővé ezek az ellátások. Szintén az új társulási forma bevezetésének köszönhető a jelzőrendszeres házi szociális ellátás kisebb településeken történő megjelenése. A többcélú kistérségi társulások létrejöttének pozitív hozadéka még a kisebb települések szakembereinek bekapcsolódása a nagyobb szolgáltatási egységek módszertanilag-szakmailag felkészültebb szakmai közösségeibe. A hálózatos szolgáltatásszervezés eredményeként kimutathatók előrelépések a felszereltségben és az infrastrukturális feltételekben.[197]

Az empirikus elemzések ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet, hogy a létrejött társulások a körzeti ellátásokat gyakran ugyanolyan létszámmal, ugyanazokkal a munkatársakkal és változatlan infrastrukturális feltételek mellett oldották meg, ami megkérdőjelezi a szolgáltatás valós területi kiterjesztését. E jelenség mögött a társulások pénzügyi ösztönzése, illetve a települések költségvetési érdekei álltak. A többletforrások biztosítása ugyanis azokat a központi fekvésű nagyobb önkormányzatokat, melyek korábban saját településükön megszervezték az adott ellátást, érdekeltté tették a társulások létrehozásában. Ám miután a fenntartói hozzájárulást nehezen tudták beszedni a társulás kisebb településeitől, a szolgáltatást nem, vagy alig, legfeljebb a többletforrások erejéig terjesztették ki.[198] Számos olyan társulás jött tehát létre, melyek csak papíron bővítették szolgáltatási területüket, a gyakorlatban szinte alig változtattak a korábbi ellátási struktúrán. Szintén empirikus kutatások hívják fel a figyelmet arra, hogy korábban jól működő kisebb területi egységeket átfogó társulási együttműködések lehetetlenültek el az új, kötött területi együttműködést előíró, nagyobb szervezeti összefogást preferáló pénzügyi ösztönzők miatt, vagy a helyi

[197] Gellén 2007; Hamar 2008; Rácz 2008.
[198] Nikitscher–Velkey 2012.

szakemberek központba kerülése következtében alkalomszerűvé váltak a korábban helyben elérhető szolgáltatások.[199]

A többcélú kistérségi önkormányzati társulások létrehozása tehát bizonyos területeken hozott korlátozott előrelépéseket, a szolgáltatáshiányos területek egy részén például valóban megjelentek korábban hiányzó szociális alapellátások. A társulások azonban jellemzően csak egy-egy konkrét szolgáltatás megszervezésére szerveződtek, létrejöttükben a fő szempontot a többletforrások bevonása játszotta, így összességében a szolgáltatások elérhetőségében és színvonalában korábban kialakult súlyos különbségeket csak kis részben voltak képesek mérsékelni.

ÖNKORMÁNYZATI, CIVIL, EGYHÁZI, MAGÁN (?) – A SZEMÉLYES SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK SOKSZÍNŰSÉGÉNEK OKAI ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A kapacitásszabályozás kérdésében komoly koncepcionális előkészítés és szakértői viták után kialakult a szakmai konszenzus. Erre alapozva a jogalkotás olyan szolgáltatásfinanszírozást készített elő, amely meghaladja az intézményfinanszírozást, szabályozott kapacitásokat eredményez, és egyúttal biztosíthatja a plurális szolgáltatási rendszerben nélkülözhetetlen szolgáltatási felelősséget. Ennek értelmében a szociális törvény 2003-as módosításakor[200] az egyházi és nem állami szolgáltatók normatív támogatásának feltételéül szabták a szolgáltatási kötelezettséggel terhelt önkormányzattal kötött ellátási szerződést. Vagyis csak az önkormányzati ellátások helyett, illetve a hiányok pótlására léphettek volna be a külső szolgáltatók, ami az önkormányzat velük szembeni pénzügyi felelősségvállalását is feltételezi. Az elfogadott módosítást azonban az egyházi közszolgáltatás szabad választhatóságára hivatkozva az Alkotmánybíróság[201] megsemmisítette. Egyúttal kimondta, hogy az egyházi intézmények (többek között) a szociális szolgáltatásokba is szabadon beléphetnek, továbbá előírta az ezzel összhangban lévő intézményi alapú (feladat)finanszírozást.[202] Ezzel lényegesen nehezebbé vált a szolgáltatásvásárlási modell bevezetése és az erre alapozott kapacitásszabályozás lehetősége, amit végül két új szabályelem törvénybe iktatásával próbáltak elérni. Az ápolást-gondozást nyújtó szolgáltatások esetében a jogosultság megállapítását erre kijelölt szakértői szervezetekre[203] bízva igyekeztek az ellátási

[199] Rácz 2008.

[200] 2003. évi IV. törvény.

[201] 15/2004. (V.14.) AB határozat.

[202] Hoffman 2011.

[203] A szakosított ellátások esetében az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet, az alapellátások esetében pedig a kistérség székhelytelepülésének jegyzője mellett létrehozott szakértői bizottságok látták el e feladatokat (Hoffman 2011).

kapacitásokat szabályozni, a szolgáltatók esetében pedig a működési engedélyezési eljárás szigorításával törekedtek a kiegyenlített, magasabb színvonal kikényszerítésére. A szolgáltatásvásárlói pozíció így végeredményben a működési engedéllyel rendelkező szolgáltatók jogosnak elismert tevékenységét finanszírozó állami normatív támogatások kiutalásává egyszerűsödött le.

A szigorítások kimondott célja annak a folyamatnak a megállítása és visszafordítása volt, mely az alapellátás hiánya miatt a drágább bentlakásos ellátások irányába tolta a rászorulókat. Ez csak úgy volt elérhető, ha a szakosított ellátásokba történő bekerülés adminisztratív szigorításával párhuzamosan fejlesztik az alapellátást, bővítik az alapellátás férőhelyeinek számát, különösen azokban a településekben, térségekben, ahol komoly hiányok váltak jellemzővé.

Az önkormányzatok által kötelezően biztosított szociális alapszolgáltatások az évezred első évtizedének második felétől érzékelhetően bővültek. Ezt a jogszabályi változtatások mellett az is segítette, hogy a költségvetési törvényben megjelent a házi szociális gondozás fejkvóta alapú finanszírozása. 2006-ban például még 1988 településen nem volt helyben elérhető a házi szociális gondozás, az ellátáshiányos települések száma azonban 2007-ben 1738-ra, 2008-ban 1035-re, 2009-ben pedig 830-ra csökkent. A következő években a csökkenés mérsékelt ütemben, de tovább folytatódott, így 2014-ben már csak 470 településen nem volt elérhető a szolgáltatás. Az ellátatlan települések számának csökkenésével párhuzamosan intenzíven nőtt a gondozottak száma. Békés és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében például közel négyszeresére, de a növekedés üteme minden megyében meghaladta vagy megközelítette a kétszeres értéket. Az adatok és empirikus kutatások alapján ez a gyors előrelépés elsősorban a nem állami szolgáltatók belépésének volt köszönhető. A civil szereplők ugyanis lényegesen rugalmasabban és gyorsabban reagáltak a változásokra, mint az önkormányzatok vagy társulásaik. A 2006-2007-ben bekövetkezett jogszabály-változtatások hatására tehát nagy számban jelentek meg az alapítványi, egyházi és magánszolgáltatók, melyek követve a normatívák változásait a pénzügyi hatékonyság figyelembevételével szervezték szolgáltatásaikat, alakították működésük szervezeti kereteit. Miután ebben az időszakban az alapnormatíva és az egyházi kiegészítéssel megemelt normatíva különbsége dinamikusan nőtt (az egyházi kiegészítés a 2006-os 36 százalékról 2010-re 73 százalékra változott), a nem önkormányzati szervezetek egyre nagyobb arányban változtak át egyházi fenntartásúvá. Mindez egyértelműen megerősíti azt a szakirodalomban olvasható megállapítást, miszerint a szociális ellátás fejlődése szorosan követi a normatív szabályozás változásait.[204] A Békés megyében önkormányzati és szociális szakemberek kezdeményezésére létrehozott egyik

[204] Hamar 2008.

alapítványi szolgáltató például néhány év után egyházi fenntartásúvá válva a megye településeinek több mint felében négyszáz feletti szociális gondozó alkalmazásával közel ötezer idős embert lát el. Szolgáltatásaik köre folyamatosan bővült, ma már a házi szociális gondozás mellett egy-egy településen szociális étkeztetést és idősek, fogyatékosok, pszichiátriai betegek nappali ellátását is biztosítják.

Az új szolgáltatók megjelenése az önkormányzati szociális ellátást is változásra kényszerítette. Kezdetben jelentős konfliktusok alakultak ki a kliensek átcsábítása, a nagyobb gondozási szükséglettel jellemezhető gondozottak „elengedése", illetve a kimondottan agresszívnek és szakmaiatlannak nevezhető „ügyféltoborzási" módszerek miatt. A konfliktusok az ellenőrzések, felülvizsgálatok erősítését követően nagyrészt oldódtak, de jelenleg is érzékelhetőek. A ma már túlnyomó többségében egyházi fenntartásban működő szolgáltatók versenyelőnye több okra is visszavezethető:

- a szolgáltatás szervezésében a pénzügyi hatékonyságot és fenntarthatóságot egyre fontosabb szempontnak tekintették;
- az egyházi kiegészítő normatívával növelt támogatás hatékony szolgáltatásszervezés mellett nemcsak fedezte a költségeket, de lehetővé tette a szükséges eszközök, közlekedési támogatás, egyéb juttatások biztosítását is;
- az önkormányzatok (ezzel szemben) nehéz költségvetési helyzetük következtében alkalmazottjaik egy részét (polgármesteri hivatal, önkormányzati intézmények) kényszerűen áthelyezték közhasznú, közcélú foglalkoztatásba, újabban közmunkás státusba. Emellett a munkavégzés egyéb feltételeiben is lényegesen kevesebbet tudtak nyújtani. Egészében az egyházi szektornál bizonytalanabb helyzetet, alacsonyabb bért, és kedvezőtlenebb munkafeltételeket kínálnak;
- a hátrányos helyzetű térségekben az aktív korú nőket különösen sújtó munkanélküliség miatt az új, nem önkormányzati szolgáltatók nagy számban tudtak bevonni motivált, képzett vagy átképezhető munkatársakat, hiszen a helyi közmunkánál magasabb bért, legális és stabil foglalkoztatási feltételeket nyújtottak.

A jogszabályi módosítások következtében ugyanebben az időszakban a szakosított (ápolást, gondozást és átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények) ellátások területi szerkezete és volumene stabilizálódott. A gondozottak számának éves változása a megyék többségében kisebb hullámzásokkal követte az elöregedés mértékét. A tízezer főre jutó gondozottak arányában sem mutatható ki lényeges területi különbség. A megyék többségében a mutató 90-100 fő körül mozgott, mindössze Békés és Vas megye (150, illetve 120 körüli érték) mutatott ennél érdemben magasabb értékeket. Ennek magyarázata, hogy mindkét megye az ország legelöregedettebb térségei közé

tartozik, továbbá, hogy Békés megyei adatait pedig megemelte a Gyulán található fővárosi fenntartásban működő szociális otthon.

A szakosított ellátást nyújtó intézményi férőhelyek között a nem önkormányzati fenntartók aránya 2006-ban a megyék többségében 10–20 százalék között mozgott, magasabb arány csak Hajdú-Bihar (39%), Győr-Moson-Sopron (31%), illetve Pest megyében és Budapesten (60-60%) volt megfigyelhető. A következő néhány évben – követve a jogszabályi és finanszírozási változásokat – az önkormányzati fenntartású férőhelyek aránya enyhe csökkenésnek indult, a nem önkormányzatiaké pedig hasonló arányú növekedést mutatott. Vagyis itt is elkezdődött az önkormányzati intézmények egyházi fenntartásúvá válása. A folyamat 2012 után érdemi lendületet kapva 2014-re megfordította a korábbi arányokat. A „lendületet" a mind szélesebb körre kiterjedő államosítás adta, ami ebben a szakaszban a megyei fenntartású intézményeket érintette. 2014-re az önkormányzati fenntartású intézményi férőhelyek az összes férőhely 20-45 százalékára csökkentek. E változások jellemzően a bentlakásos ellátásokat érintették. Az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények férőhelyei az összes szakosított ellátáson belül a megyék többségében legfeljebb 10 százalék körül voltak, mindössze Budapesten és konkrétan a hajléktalanok átmeneti elhelyezése miatt közelítették meg a 45 százalékot. A nem önkormányzati szolgáltatók aránya az átmeneti elhelyezést nyújtó szolgáltatásoknál az alacsony intézményszám miatt is nagyobb szóródást mutat, hiszen több intézmény esetén már egy-két eltérő fenntartású nagyobb létszámú egység is magas arányszámot eredményezhet. Jász-Nagykun-Szolnok megyében a legalacsonyabb arányú (6%) nem önkormányzati fenntartói férőhely konkrétan egy, kis létszámú szolgáltatót jelent, ezzel szemben például Hajdú-Bihar megyében 80 százalék az arányuk, amiben fontos szerepe van a nagyobb városok civil és egyházi szolgáltatóinak.

A nappali ellátások közül a fogyatékosok, pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek ellátásában szintén fontos változásokat hoztak az ezredforduló utáni évek. Az intézményekben engedélyezett férőhelyek tízezer főre vetített száma az elmúlt tíz évben növekedett ugyan, de még mindig kimondottan alacsony és hatalmas területi különbségeket mutat. Ez egyértelművé teszi, hogy az ellátásokra kötelezett tízezer főnél nagyobb városoknak csak a töredékében érhetők el ma is a szolgáltatások.

A pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek esetében a tízezer lakosra jutó férőhelyek a megyék átlagában 2006-ban nem érték el az egy főt, ami napjainkra is csak három főre növekedett, miközben az egyes megyék értéke mindkét szolgáltatás esetén a 0–2 fő közötti értékről 0–13 közöttire változott. A fogyatékosok nappali ellátásában részt vevők tízezer lakosra jutó számának megyék szerinti eloszlása ezzel szemben már 2006-ban is 1-9 fő között alakult, ami 2014-re 2–24 közöttire nőtt.

Vagyis nemcsak a nyers adatokban, hanem a változások dinamikájában is jelentős területi különbségek alakultak ki.

2006–2014 között mindvégig Békés megyében volt a legmagasabb a tízezer lakosra jutó fogyatékosok nappali férőhelyeinek száma. Így a megyére jellemző hazai összevetésben kimondottan kedvező helyzet okainak körbejárása nagyban segíthet a jellemző folyamatok és az ezekkel összefüggő markáns területi különbségek megértésében. Áttekintve a fogyatékosoknak nyújtott ellátásokat, négy olyan sajátosság emelhető ki, mely magyarázhatja a kedvező mutatókat:

1. 2006-ban a megye hét városában összesen kilenc önkormányzati és négy alapítványi szolgáltató működött, melyek jellemzően a fogyatékosok ellátására szakosodott intézmények voltak. Közöttük a legnagyobb a megyeszékhelyen működő bentlakásos és nappali ellátást is nyújtó szakosított komplex szolgáltatóközpont volt. 2012-ben már a megye 22 településén volt elérhető a szolgáltatás, 24 önkormányzati (társulási), 10 alapítványi és 7 egyházi fenntartású intézményben. Az önkormányzati intézmények és egyházi intézmények többsége ekkor már a szociális alapszolgáltatások szinte teljes spektrumát felölelő szolgáltatóközpont volt, jellemzően idősellátási fő profillal. Ekkorra már megszűnt a fentebb említett megyei fenntartású intézményben a nappali ellátás. A 41 szolgáltató intézmény közül alig tíz foglalkozott kizárólag fogyatékosok gondozásával. Vagyis a belépő új szolgáltatók túlnyomó többsége (az önkormányzatiak és nem önkormányzatiak egyaránt) tartalmi szolgáltatásain és ellátotti körén alig változtatott, a források megszerzése érdekében csupán a tevékenységi körét bővítette ki a fogyatékosok nappali ellátásával. Az alapítványi (egyesületi) szolgáltatók legtöbbje ezzel szemben e „pénzügyi-adminisztratív innováción" túl, vagyis tartalmilag is bővítette a fogyatékossággal élők számára elérhető szolgáltatásokat, ráadásul jellemzően a problémakör kezelésében elkötelezett érintett közösségek és szakemberek szervezésében.
2. A fogyatékosok Békés megyei bővebb ellátásában nagy szerepe volt a szakosított és nappali ellátást is nyújtó, módszertani feladatokat is ellátó megyei önkormányzat által fenntartott intézménynek, mely országos elismertségnek örvendett. Olyannyira, hogy működésével, elismert szakemberei által képes volt további ellátási igények generálására. Ez különösen a nappali ellátások önálló megszervezését jelentette, ami szorosan kötődött az intézmény profiljához. A mozgásukban, értelmi képességeikben akadályozott és autizmussal élő gyermekek és fiatalok intézményi nappali ellátása egy épületbe szerveződött a lényegesen súlyosabb bentlakásos ellátással. Lényegében ennek tudható be, hogy később (helyeselhető módon) meg is szűnt a fogyatékosok nappali ellátása az intézményben.

3. Egy helyben élő és dolgozó szakember (és munkatársai) tevékenységéhez és az ennek eredményeként létrejövő civilszervezethez kapcsolódik az autizmussal élők országosan elismert és széles körű ellátása (diagnosztizálás, fejlesztés, iskolai oktatás, nappali ellátás, fejlesztés, foglalkoztatás). A szervezet megalakításában és működtetésében kiemelkedő szerepet töltöttek és töltenek be az érintett szülők és családok, illetve az ellátásban részt vevő szakemberek, akik egymással szorosan együttműködve kényszerítették ki az önkormányzat (erkölcsi, természetbeni majd pénzbeli) támogatását és alakították ki országos kapcsolataikat. Erre építve komoly pályázati forrásokhoz is hozzá tudtak jutni, eleinte elsősorban programjaikra, később európai források bevonásával a szükséges infrastruktúra kialakítására is. A szervezet közel tizenöt éves története a folyamatos építkezésről, új szükségletek feltárásáról, és az azok kielégítése érdekében végzett összehangolt, kitartó tevékenységről szólt. Bár esetükben is felmerült a normatívák változásához kapcsolódó szervezeti átalakulás (kapcsolódás kistérségi ellátáshoz, egyházi fenntartó keresése), ám mindkét irány azzal a veszéllyel fenyegetett, hogy a szolgáltatások szervezésében a pénzügyi szempontok felülírják a szakmai szempontokat, amit az érintett szülők egyértelműen elutasítottak. Részben ennek tudható be, hogy éves költségvetésük legfeljebb 50 százalékát fedezi az állami normatíva, amit az önkormányzattal kötött szolgáltatási szerződés alapján járó rendszeres támogatás, foglalkoztatási programokban való részvétel, a személyes kapcsolatokból következő gazdasági szervezetektől érkező támogatások és pályázati források egészítenek ki. E példához hasonlóan egy megyeszékhelyi egyesületi intézmény mintaadásának eredményeként több megyei településen szerveződtek olyan (önkormányzati és alapítványi formában működő) egyesületek, amelyek a mozgáskorlátozottak komplex ellátására (nappali ellátás, rehabilitációs foglalkoztatás, támogatói szolgálat, gyógypedagógiai ellátás) vállalkoztak. E szervezetek létrejötte és megerősödése mögött is néhány, gyermeke révén érintett szülő és a velük kapcsolatba lépő elkötelezett szakember állt. Fejlődéstörténetük szinte azonosan alakult a fentebb részletezett példához, ma is egyesületi formában működnek, és finanszírozási helyzetük is hasonló.

ERŐSÖDŐ SZEGÉNY- ÉS CIGÁNYELLENESSÉG (A SZOCIÁLIS SEGÉLYEZÉS DISZFUNKCIÓI)

A kétezres évek lényeges változtatásokat hoztak a segélyezési rendszerben is. Ezek – változó ideológiai töltéssel – részben a korábban kialakult diszfunkciók kezelését kísérelték meg, részben a halmozódó problémákra kerestek új válaszokat. Az EU-s csatlakozás folyamatában a korábbinál hangsúlyosabbá váltak a szociális jogok,

nőtt a szakszerűség, csökkent a diszkrecionalitás szerepe. A segélykérelmek elbírálásában államigazgatási feladattá minősítették át, és így a jegyző hatáskörébe utalták az időskorúak járadékának, a rendszeres szociális segélynek és az ápolási díjnak az elbírálását. A közgyógyellátási igazolvány kiadásának feltételeit pedig immár az egészségbiztosítási szervezet ellenőrizte, a jegyző mindössze nyilvántartást vezetett a jogosultakról. Hasonló céllal változott közvetlen polgármesteri elbírálásúvá a formálisan önkormányzati hatáskörben maradó köztemetés. A jegyző és a polgármester hatáskörébe került feladatokat azonban – hasonlóan az önkormányzati hatáskörben tartottakhoz – továbbra is az egységes polgármesteri hivatal szociális ügyintézői készítették elő. Nem változott meg tehát az a jellemző gyakorlat, mely a családok szociális ellátását teljes egészében képes volt áttekinteni, szükség esetén információkat kérve a szintén önkormányzati irányítású személyes szolgáltatást nyújtó szervezetektől (védőnő, háziorvos, oktatási intézmények, családsegítő, gyermekjóléti szolgálat, házi szociális gondozás, étkeztetés) is. A természetben nyújtott ellátások a jogszabályi változtatások következtében – engedve a helyi döntéshozók szándékainak – egyrészt szélesebb körűvé, másrészt részletesebben szabályozottá váltak. A jogszabályi változtatások következtében részben természetben is adhatóvá vált a rendszeres szociális segély, melynek védelembe vett gyermekenként 15 százalékát (de összesen legfeljebb 50%-át) természetben is nyújthatták.[205] A természetbeni juttatások továbbra is élelmiszer, tankönyv, tüzelő, közüzemi díjak, gyermekintézményi térítési díjak formájában kerülhettek a rászorulókhoz, vagy az ún. családi szükségletek kielégítését szolgáló, gazdálkodást segítő eszközökkel az önellátás érdekében végzendő munkatevékenységhez segíthették, illetve arra kényszeríthették az érintetteket. Vagyis a jogszabályi változtatások következtében kissé módosulva, de lényegében változatlan módon élhettek tovább a természetbeni ellátásban korábban kialakított helyi gyakorlatok, annak minden negatív elemével együtt.

Alapvető változásokat hozott – a fentiekkel szemben – a helyi önkormányzati segélyezés teljes rendszerében a rendszeres szociális segély szabályozásának gyakori, nem egyszer ellentmondásos átalakítása.[206] A rendszeres szociális segély aktív korú nem foglalkoztatottakra vonatkozó legfontosabb szabályelemei 1997 és 2005 között csak kevéssé változtak.

Érdemben új szabályok 2006. július elejétől léptek életbe.[207] Ekkortól ugyanis az ellátás már nem „a megélhetést biztosító jövedelemmel nem rendelkező, hátrányos

[205] 2007. január elejétől hatályos, beiktatta a 2006. évi CXVIII. törvény 11. §. (2) bek.

[206] A szociális törvény hatályos szövege 2005–2007 között 17 alkalommal változott(!), a rendszeres szociális segéllyel kapcsolatos legfontosabb módosítások 2006. április elsején, majd 2007. január elsején léptek életbe.

[207] 2005. évi CLXX törvény, illetve 2006. évi CXVII. törvény.

munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek részére nyújtott támogatás" volt, hanem „a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás".[208] Ezzel összhangban változott a rászorultsági küszöb és az ellátás összegének meghatározása is, ami azonban továbbra is alacsony maradt. A támogatás tehát ezután is akkor járt, ha az aktív korú nem foglalkoztatottnak nem volt jövedelme, és a családban az egy fogyasztási egységre jutó átlagjövedelem nem haladta meg a legkisebb öregségi nyugdíj 90 százalékát, az ellátás pedig az adott jövedelemküszöbig egészítette ki a család jövedelmét. Miután így a munkanélküli szülő jogán a család egésze részesült a támogatásban, a törvény értelemszerűen rögzítette azt is, hogy egy családban csak egy személy részesülhet e segélyben. Minthogy ezzel a támogatási összeggel a család egy főre jutó jövedelme elérte az egyéb segélyeknél jellemző rászorultsági küszöböt, más helyi segélyre sem válhattak jogosulttá. Vagyis az új rendszerrel a lakóhelye szerint illetékes (ha volt ilyen) településen (államigazgatási eljárásban – jegyzői hatáskör) minden család minden tagja hozzájuthatott a legkisebb öregségi nyugdíj összegének legalább 80 százalékához, amit így értelmezhetünk a hazai „szociális minimum" bevezetésére tett kísérletként is, bár az összeg nem érte el a KSH által ekkor még publikált létminimum 29 százalékát.

A módosítással tehát az „egy család egy segély" irányába lépett el a jogalkotás, ám azzal, hogy a jogosultságot egy jövedelemmel nem rendelkező felnőtthöz kötötte (és az összeget is az ő személyén keresztül juttatta a családhoz), de a család egészének adatai alapján a teljes család számára juttatta, érdemben megnövelte a megszerezhető segély mértékét, ami több gyermek esetén elérhette, sőt meg is haladhatta a minimálbér nettó összegét. (Az átlagos segély ennél lényegesen alacsonyabb volt, nem érte el az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát.) 2007. január elsejétől ezért a segély összegét a minimálbér nettójában maximalizálták. Mindez azt eredményezte, hogy több gyermek esetén a családfő érdekeltebbé vált a „feketemunkából" származó jövedelem szerzésében, mint a minimálbért biztosító, rövid ideig tartó, bizonytalan, sokszor megalázó és az egyéb jövedelemszerzés lehetőségét is korlátozó közhasznú vagy közcélú legális munkavégzésben. Bár a feketemunka többnyire szintén bizonytalan volt, ráadásul a kampányidőszakokban is csak néhány hetet jelentett, sőt a megszerezhető munkabér is alacsony volt, a segéllyel együtt mégis érdemben több családi bevételt eredményezhetett. Alacsony iskolai végzettséggel pedig a vidéki térségekben reálisan nem volt elérhető sem a stabil foglalkoztatás, sem a minimálbért meghaladó jövedelem. Kisebb családnagyság esetén ez az összefüggés értelemszerűen nem volt ilyen direkt, a mezőgazdasági kampánymunkák időszakában azonban a

[208] 1993. évi III. törvény 37/A. §. (1) bek. hatályos szövegrészlete 2006. 01. 01. és 2006. 04. 01. között, majd 2006. 04. 01 után.

közhasznú és közcélú munkák vonzereje esetükben is jelentősen lecsökkent. Polgármesterek sokasága panaszkodott ebben az időszakban arra, hogy a magas munkanélküliségi mutatók ellenére, alig tudtak felvenni embereket a helyi közhasznú és közcélú foglalkoztatási programokra. A polgármesteri tapasztalat valódi tényeken nyugszik, ugyanakkor nem egyszerűen arról van szó, hogy az emberek „nem akarnak dolgozni", inkább arról (vagy arról is), hogy az alacsony bér, a szigorúan ellenőrzött és szankcionált feltételek és a munka sokszor értelmetlen volta sokakat taszított. (A feketemunka gyakran nehezebb és kockázatosabb, min a közmunka, de legalább látszólag szabad választás. Ez furcsa módon kicsit jobban összhangban van az emberi méltósággal, mint a „kényszermunka-feltételekkel" működő közmunka vagy polgármesteri meghívott munka.)

Az érdemtelenekkel szembeni demagóg politikai üzenetek – ha igazak voltak, ha nem – felkorbácsolták a társadalomban amúgy is meglévő, a növekvő szociális és közbiztonsági problémák miatt egyre erőteljesebbé váló szegény- és cigányellenes indulatokat, és nagyon rövid idő alatt szinte kezelhetetlen feszültségeket teremtettek az ország egészében, de különösen a hátrányos helyzetű településeken, régiókban. A válság miatt tovább fokozódó feszültségek és indulatok következtében és az ezeket a politika felé közvetíteni képes polgármesterek kezdeményezésére ezért 2009. január elsejétől ismét megváltoztatták a tartós munkanélküliek ellátásával kapcsolatos önkormányzati segélyezési és foglalkoztatási szabályrendszert[209] (az „Út a munkához" elnevezésű program bevezetése), és ezúttal is oly módon, hogy az a helyi szociális ellátási rendszer más területeire is lényeges hatással volt.

Az elfogadott módosítások értelmében az ún. „aktív korúak" ellátásán belül megkülönböztették az elvben még munkaképeseket és a munka szempontjából reményteleneket. Az első csoport az ún. rendelkezésre állási támogatást kapta, a második az addigi rendszeres szociális segélyt. A rendszeres szociális segély ezt követően csak azoknak az aktív korú nem foglalkoztatottaknak járt, akik egészségkárosodottak voltak, betöltötték az ötvenöt éves életkort, vagy családfenntartóként tizennégy évesnél fiatalabb gyermeket neveltek. Azok számára, akiktől elvárhatónak tartották a helyi foglalkoztatási programokba történő bekapcsolódást, központi költségvetési források bevonásával (pályázati úton) helyi közfoglalkoztatási programokat szerveztek. Ha volt munka, annak ideje alatt a minimálbért, kiközvetíthető közfoglalkoztatás hiányában rendelkezésre állási támogatást kaphattak. Ennek összege a legkisebb öregségi nyugdíj mindenkori összege volt, vagyis magasabb, mint 2006 előtt.

Az új szabályok tehát mindkét időszakhoz képest csak kevéssé növelték a segély összegét, viszont jelentősen bővítették a helyi foglalkoztatási programokra fordított

[209] 2008. évi CVII. törvény.

költségvetési támogatásokat. E többletforrásokhoz azonban pályázat útján juthattak a települések, ami egyrészt növelte a helyi önkormányzatok központtól való függőségét (ezzel együtt a települési polgármesterek politikai függőségét is), másrészt újabb lehetőséget adott a helyi hatalom számára, amellyel jutalmazhatták, illetve büntethették a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedést tekintve minimális eséllyel rendelkező tartós munkanélkülieket. Ráadásul érdemben nem csökkent a létfenntartáshoz szinte nélkülözhetetlen feketemunkából megszerezhető kiegészítő jövedelem fontossága sem.

A szociális és közfoglalkoztatási rendszerek folyamatosan változó jogi keretei és finanszírozási szabályai[210] a fentebb, illetve a kötet más fejezeteiben hosszasan elemzett tartalmi zavarok mellett az önkormányzati szociális ellátási rendszert nehezen követhetővé, kiszámíthatatlanná tették. Az emberek amúgy is megbillent biztonságérzetét rombolva tovább növelték a társadalmi türelmetlenséget, csökkentették a társadalmi szolidaritást és gyorsították a helyi társadalmak szétesését, egyes jól körülhatárolható társadalmi csoportok teljes kiszolgáltatottságát, erősödő függőségét és kirekesztődését. E folyamatokkal egyidejűleg a vidéki térségekben a mindennapi élet egyre több területén volt érezhető az állam jóléti és közszolgáltató funkcióinak gyengülése. Leépülést mutatott a közszolgáltatások elérhetősége és színvonala, súlyos hiányok alakultak ki a szociális és az egészségügyi szolgáltatásokban, gyengült a közbiztonság, egyre használhatatlanabbá váltak az utak, visszafejlődtek a közművek és a tömegközlekedés. A helyi foglalkoztatás és a szerződéses kapcsolatok világában hódított az informalitás és az illegalitás. Mindez a személyes kapcsolatokban a függőségek erősödését, egyfajta refeudalizálódási folyamatot hoz magával.[211]

AZ ÚJ, KÖZPONTOSÍTÓ ÁLLAM ÉS A KISZOLGÁLTATOTTSÁGOT, FÜGGŐSÉGET TOVÁBB ERŐSÍTŐ HELYI SZOCIÁLIS ELLÁTÁSOK RENDSZERE

A rendszerváltás időszakában a legfontosabb társadalompolitikai alapkérdésekben megszülettek a szükséges döntések. Az „átalakítás forgatókönyvének kidolgozói" eleinte valóban széles körű megegyezésre törekedtek, ez a konszenzuskereső megközelítés azonban hamar törékenynek bizonyult, és két évtized alatt lényegében az utolsó elemei is elporladtak. Ráadásul az átalakulás, átalakítás részletkérdései a társadalom számára nem voltak (talán nem is lehettek) részleteiben ismertek, így nem is válhattak széles körben elfogadottá, az utólagos politikai átértelmezések meg épp

[210] A szociális törvényt az elfogadása utáni tizenöt évben 49 alkalommal módosította az Országgyűlés (Peisser-Puli 2009). Más elemzések szerint a szám magasabb, száz fölötti.

[211] Velkey 2009.

tudatosan verték szét a megegyezés maradványait és esélyét. Bár a szakértő közvélemény korábban nyitottnak tűnt egy új konszenzus kihordására, a kompromisszumok kidolgozására képtelen politikai felek, illetve a (parlamenti szabályokkal) önmagát is gúzsba kötő politika képtelen volt ezt a folyamatot végigvinni. Így az állami közszolgáltatások különböző részterületein megfogalmazódó reformkezdeményezéseket, közöttük a szociális területeket érintőket végigvihetetlenné tették kisebb részben a nézet- és érdekkülönbségek, főképp pedig a rövid távú hatalmi célok.

A 2010-es parlamenti választások után az állam szerepének és feladatainak teljes újragondolása került napirendre. Az országgyűlésben minősített többséget szerzett – így a korábbi kormányokat gúzsba kötő kétharmados szabályok által nem korlátozott – kormánypártok széles társadalmi felhatalmazásukra hivatkozva a teljes társadalmi rendszer radikális átalakításának szándékával léptek fel. Ennek során az alkotmányos rendszert és az állam irányítása alá tartozó minden további részrendszert, így a vizsgálatunk szempontjából lényeges közigazgatást, önkormányzati rendszert, és a humán közszolgáltatások mindegyikét, közöttük a szociális ellátások teljes rendszerét is alapjaiban változtatták meg. Mindezt úgy hajtották végre, hogy nem törekedtek széles társadalmi és szakmai konszenzusra, a szakmai egyeztetések legföljebb formálisak voltak, így az összes érintett szereplőt kész tények elé állították és az időben egymástól eltolt lépésekkel tudatosan fenntartották a bizonytalanságot és kiszámíthatatlanságot. A változtatások a korábbi rendszer szinte minden fontosabb elemét érintették, egyszerre voltak egyoldalúak, azaz egyetlen politikai értékrend mellett rendeződőek és mélyrehatóak.[212]

E kétségkívül radikális centralizációt és államosítást eredményező döntések hátterének, körülményeinek államelméleti vagy politológiai elemzése nem feladatunk. Témánk szempontjából is fontos azonban, hogy az új rendszer több összehangolt, tudatosan ütemezett lépés eredményeként állt föl. Elemzésünk nem tér ki az egyes lépések részletes bemutatására, ugyanis az átalakítás folyamata mindvégig egy irányba haladt és egyetlen részterület (önkormányzati és területi igazgatás vagy az e szervek által nyújtott szociális ellátások) esetében sem történt fordulat, koncepcióváltás, sőt még hangsúlyváltás sem, legfeljebb néhány apróbb, közbevetett korrekció.

Ha a szociális ellátások és szolgáltatások változtatására koncentrálunk, az átalakítás folyamata három szakaszra bontható: Az első, az apróbb kiigazítások időszaka volt, ám közben a hangsúlyt a döntéshozók azokra a jogalkotási folyamatokra, államháztartási és költségvetési átalakításokra helyezték (tereprendezés), melyek lehetővé és végrehajthatóvá tették az önkormányzati és területi igazgatási rendszer, továbbá az egyes közszolgáltatások teljes rendszerének radikális átalakítását. Ez a

[212] Velkey 2013.

második szakaszban megtörtént, majd a harmadik szakaszban az ellátások és szolgáltatások részelemeit ehhez az új rendszerhez igazították. A közigazgatási és önkormányzati rendszer átalakításakor az államigazgatási és a helyi közügyeket nemcsak mereven, hanem az államigazgatásinak minősített feladatok helyi közügyek rovására történő radikális kiterjesztésével választották szét. A helyi közügyek egy fontos részét, az intézményes közszolgáltatások megszervezését az önkormányzatoktól elvonták és az állam közvetlen feladatává tették. Az államigazgatási ügyek döntő többségét ezt követően a közigazgatás új hierarchikus területi szerveihez, a járási, a megyei kormányhivatalokhoz és közvetlenül a központi állam irányítása alá sorolták át, miként az állami feladattá átminősített közszolgáltatásokat is. A köz- és államigazgatási feladatainak jelentős részétől megfosztott, pénzügyileg is kiüresített települési önkormányzatok területi szerkezetét azonban változatlanul hagyták. Az intézményes középfokú szolgáltatásban korábban fontos területi ellátási feladatokat betöltő megyei önkormányzatokat minden humán közszolgáltatási feladatuktól megtisztítva, vidék-, területfejlesztési, illetve területrendezési és koordinációs funkciókkal ruházták fel. A közszolgáltatásokat újracentralizáló állam tehát visszatért az „államszocialista rendszer" sokat kritizált gyakorlatához és a fejlesztéspolitika területi szervezésében betöltött szerepkör megyéhez rendelésével ismét a települések fölött álló hatalmi központtá tette a megyei önkormányzatokat.

Megmaradt tehát az önkormányzati rendszer szétaprózottsága, feladataikat – követve a dualista felfogást – továbbra is az államigazgatási vagy a helyi közügyek közé sorolták, és ezek között a korábbi időszakhoz hasonlóan megkülönböztették a kötelező és önként vállalt feladatokat. A kötelező feladatok telepítését és a feladatellátási kötelezettség térbeliségét illetően azonban hat különböző típusba (község, város, járásszékhely város, megyei jogú város, főváros, fővárosi kerület) sorolták a településeket. Külön előírta a törvény, hogy a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszám és a közigazgatási terület nagysága alapján a kötelező feladatok és hatáskörök telepítésénél differenciáltan kell eljárni.[213] Vagyis a községek saját területükön, a városok saját településük mellett a vonzáskörzetükbe tartozó településeken (járásszékhely városok a járás egész területén), a megyei jogú városok a megye egész területén (vagy nagy részén) látnak el a közfeladatokat (ha azt egyéb jogszabály előírja). Ugyanakkor továbbra is megmaradt a lehetőség arra, hogy a települések a feladataikat közösen (társulásban) lássák el, illetve egy település olyan feladatot is felvállaljon (önként), melyet csak magasabb hierarchiaszinten írtak elő, ám ez esetben a feladat címzettjének is el kell fogadnia ezt. E részletesebb szabályok célja annak biztosítása volt, hogy a továbbra is szétaprózott önkormányzati rendszer és az önkormányzatokra

[213] 2011. évi CLXXXIX. törvény 10–13. §.

terhelt alapfeladatok ellenére, minden érintett számára egyértelmű legyen, hogy melyik szereplő felelős az ellátás megszervezéséért, ami azonban továbbra sem jelenti azt, hogy az ellátás valóban elérhetővé is vált volna minden rászoruló számára. Az intézményes közszolgáltatásokban lényegesen leszűkített alapfeladatok miatt azonban immár nem beszélhetünk széles hatáskörökkel rendelkező önkormányzatokról és így lényegesen szűkített tartalommal maradt csak fenn a településcentrikus szolgáltatásszervezés.

Az önkormányzati szférától elvont közszolgáltatások kivétel nélkül az állam irányítása alá kerültek, miként 1950 és 1990 között. Ismét megszűnt tehát a közszolgáltatások szervezésében önálló feladat- és hatáskörökkel rendelkező területi szint. Az államosított feladatokat (általános iskolai oktatás, középiskolai oktatás, szakképzés, járó- és fekvőbeteg-ellátások, szakosított szociális ellátások stb.) minden esetben a központi kormányzat országos szervei vették át. (Legfeljebb ezek hoztak létre hierarchikus szervezeti struktúrájukba szorosan beillesztve területi szervezeti egységeket). Vagyis e szolgáltatások szervezésében az érdemi döntések (költségvetés, vezetők kinevezése, dolgozók átsorolása, szolgáltatási profilok alakítása stb.) minden intézmény esetén a központi kormányzat szintjén születnek. A korábban tehát csak közvetett szabályozási eszközökkel rendelkező állam immár kizárólagos és közvetlen irányítása, ellenőrzése alá vonta a közszolgáltatások túlnyomó többségét, a szolgáltatás szervezésében és nyújtásában részt vevő személyzettel, infrastruktúrával együtt. A korábban az önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok szinte teljes körének (megyei és járási) kormányhivatalokba történő átszervezése azt jelenti, hogy a korábban helyi irányítás (jegyző, polgármester) alatt álló polgármesteri hivatalok tevékenységének, alkalmazottjainak és értelemszerűen infrastruktúrájának egy részét a központi kormányzat területei szerveinek kizárólagos és közvetlen irányítása, ellenőrzése alá vonták.

A települési önkormányzatok feladatainak finanszírozásában a helyi adóbevételek a központi normatív költségvetési támogatások mellett változatlanul csak kiegészítő szerepet töltenek be. A (feladatalapú, lakosságszám vagy egyéb mutatószám szerint kalkulált) állami normatívák azonban a korábbi gyakorlattól eltérően a kötelező feladatok esetében felhasználási kötelezettséggel terhelté váltak.[214] A törvény emellett azt is egyértelművé teszi, hogy a normatívák meghatározásakor a takarékos gazdálkodás elvárása mellett (pl. mérethatékonyság) figyelembe veszik az adott tevékenységhez kapcsolódó elvárható helyi bevételeket és az önkormányzat saját forrásait is (fenntartói hozzájárulás). Az egyes konkrét intézményes szolgáltatások megszervezésében tehát továbbra is fontos szerepe marad a települések költségve-

[214] 2011. évi CLXXXIX. törvény 117–118. §.

tési helyzetének, eltérő teherbíró képességének és az ellátásra szorulók, szolgáltatást igénybe vevők számának. A helyi közfeladatok finanszírozásában így nem csökkent, hanem a felhasználási kötelezettség és a megmaradó fenntartói hozzájárulás miatt tovább nőtt a központi költségvetéstől való függőség, a pénzügyi szabályozóknak való kiszolgáltatottság.

Az önkormányzatok a szociális ellátórendszerben továbbra is a személyes szociális szolgáltatásokban és a szociális rászorultságtól függő egyedi elbírálású segélyezés területén töltenek be érdemi, de a korábbinál jóval korlátozottabb szerepet. Az önkormányzati törvény a települési önkormányzatok feladatainak felsorolásakor konkrétan említi a gyermekjóléti szolgáltatásokat és ellátásokat, a szociális szolgáltatásokat és ellátásokat, közöttük a települési támogatásokat (helyi segélyezés) és a település területén hajléktalanná váló személyek ellátását, rehabilitációját, továbbá a hajléktalanná válás megelőzését.[215] A személyes szociális szolgáltatások vonatkozásában ezt az általánosan megfogalmazott feladatkört a szociális törvény bontja ki, mely követve a korábbi gyakorlatot a falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatást, a szociális étkeztetést és a házi segítségnyújtást minden település kötelező szociális alapszolgáltatásaként határozza meg. Új szabályelemként a családsegítő szolgálatok megszervezését azokon a településeken írja elő, melyek polgármesteri hivatalt tartanak fenn. A háromezer főnél nagyobb települések mindezeken felül az idősek nappali ellátásáról is kötelesek gondoskodni, tízezer fő esetén pedig minden nappali ellátást (fogyatékosok, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek számára) biztosítaniuk kell. Harmincezer fő fölött új elemként immár kötelező önkormányzati feladatként jelennek meg egyes szakosított ellátások is, konkrétan az időskorúak gondozóháza, éjjeli menedékhely és a hajléktalanok átmeneti elhelyezése. E településméret felett az állam feladata biztosítani minden további szakosított ellátást (fogyatékosok gondozóháza, fogyatékosok, pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek átmeneti otthona). A megyei jogú városok feladata annyiban több, mint a harmincezer lélekszámú városoké, hogy ha a szolgáltatás iránti igény felmerül, meg kell szervezniük a hajléktalanok otthonát és a hajléktalanok rehabilitációs ellátását. A törvényben a szakosított ellátások között új formaként jelenik meg a támogatott lakhatás,[216] mely a fogyatékos személyek, pszichiátriai, illetve szenvedélybetegek részére biztosít az életkornak és az egészségi állapotnak megfelelő, önálló életvitel fenntartását lehetővé tevő lakhatást. Ez az ellátási forma tehát a bentlakásos intézmények alternatívájaként kínál lényegesen rugalmasabb, olcsóbb és a társadalmi beilleszkedést segítő elhelyezést az

[215] 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. §.

[216] 2012. évi CXVIII. törvény 5. §-a építette be a szociális törvény 57. §. (2) bekezdés e. pontjaként, hatályos 2013. január elsejétől.

erre alkalmas rászorulók számára. E kétségkívül előrelépést eredményező ellátási forma jogszabályi megjelenésének gyakorlati következményeit azonban az idő rövidsége miatt egyelőre még nem értékelhetjük.

A személyes szociális szolgáltatások jelenleg is hatályos szabályozásáról tehát összességében elmondható, hogy a korábban kialakult differenciált feladatmegosztás rendszerét viszi tovább, azzal a módosítással, hogy a szakosított ellátások közül azokat, amelyeket a megelőző időszakban a közepes és nagyobb városok többsége önként vállat feladatként már ellátott, a harmincezer főnél nagyobb települések kötelező feladataként írták elő. Nem változott a rendszer abból a szempontból sem, hogy a közösségi ellátásokat és a támogatói szolgálatokat továbbra sem sorolja fel a kötelező feladatok között, sőt, a nem kötelező feladatok köre bővült, ide került a korábban kötelező jelzőrendszeres házi segítségnyújtás és az utcai szociális munka is. Az önkormányzati kötelező feladatok köre tehát kismértékű szűkítéssel, de jellemzően továbbvitte a korábbi években kialakult szolgáltatási struktúrát. Igaz, a szűkítés többségében olyan szolgáltatásokhoz kapcsolódott, melyeket az ellátásra kötelezett települések nem, vagy legfeljebb formálisan nyújtottak. Ám volt, ami fontos és működtethető lett volna, mint például a helyi jelzőrendszer. Ennek hiányát már számon se lehet kérni.

Miután a differenciált feladatmegosztás miatt a kisebb településeken élők számára e rendszerben is problémát jelenthet a csak nagyobb településeken elérhető szolgáltatásokhoz való hozzáférés, ezért – miként korábban is – annak (legalább a) megszervezését a lakóhely szerint illetékes település számára írták elő. Ezzel párhuzamosan az adott szolgáltatást nyújtó önkormányzatokat arra kötelezték, hogy be kell fogadniuk más önkormányzat kezdeményezésére az ott élő ellátásra szoruló személyt. Vagyis a lakóhely szerint illetékes település a felelős a településen élők alapellátásainak megszervezéséért, amit saját, vagy társulásban fenntartott intézmény, szolgáltató révén, illetve más szolgáltatást nyújtó intézmény fenntartójával kötött megállapodás vagy ellátási szerződés révén láthat el.[217] Ezzel a jogszabályok szintjén valóban biztosítottá vált minden érintett ellátása. A gyakorlatban azonban mégsem ez a jogi szabályzás, hanem a finanszírozási rendszerbe beépített pénzügyi érdekeltség eredményezte az adatok szintjén is kimutatható korlátozott előrelépést például a házi szociális gondozás esetében. Ráadásul ugyanazon mechanizmusok szerint, mint azt a többcélú kistérségi társulások tárgyalása során részletesen bemutattuk. A különbség mindössze annyi, hogy az új társulási szabályok lehetővé teszik a mikro-

[217] 1993. évi III. törvény 91. §, amit jelen formájában a 2011. évi CLVI törvény 26. §-a illesztett a szociális törvénybe.

térségi együttműködéseket is, ami a tovább erősített pénzügyi ösztönzők hatására[218] kis mértékben növelte a társulási hajlandóságot. A nem önkormányzati (jellemzően egyházi) szolgáltatókkal kötött megállapodások szerepe az egyházi kiegészítő normatív támogatások növekedésének köszönhető. A normatív támogatások rendszerének és összegének 2013-as érdemi átrendezését követően az akkor rögzített 57,9 százalékról 2016-ra 71,4 százalékra nőtt, miközben a gazdasági társaságok és egyéni vállalkozások az új szabályok szerint az alaptámogatásoknak is csupán a 30 százalékát kaphatták meg. Jelenleg tehát az egyházi intézmények 171,4 százalékával szemben a nonprofit és önkormányzati szolgáltatók a normatíva 100 százalékát, a for-profit szolgáltatók pedig csak 30 százalékát kapják, vagyis a kiemelten preferált egyházi szolgáltatók mellett a megtűrt önkormányzati és nonprofit szolgáltatókon kívüli további szolgáltatók kiszorítása egyértelművé vált. A korábban vállalkozásban működtetett szolgáltatók erre válaszul rövid idő alatt alapítványi vagy egyházi fenntartóra váltottak. A nem önkormányzati szolgáltatók növekvő aránya ezen túl azt eredményezi, hogy a szolgáltatás egyre nagyobb része kerül ki a helyi közösség, helyi társadalom ellenőrzése alól, miközben érdemi szakmai kontroll hiányában továbbra is legfeljebb a bürokratikus szabályoknak való megfelelés ellenőrzését végzik el a felettes hatóságok. A társadalmi kontroll csökkenése a társulások által fenntartott szolgáltatók esetében is reális veszély, hiszen ebben az esetben a polgármesterekből felálló társulási tanács látja el a fenntartói feladatokat, a helyi képviselő-testület tehát csak a polgármester közvetítésével tájékozódhat a folyamatokról.

Az adatok alapján sem a szakosított ellátások, sem pedig a nappali ellátások esetében nem hozott érdemi változást az új rendszer bevezetése. A szakosított ellátások közül a pszichiátriai betegek, a szenvedélybetegek és a fogyatékosok otthona és rehabilitációs szolgáltatása térben talán kiegyensúlyozottabbá vált, ám a férőhelyek továbbra is szűkösek, miközben az ellátásra szorulók száma évről évre növekszik. A fogyatékosok nappali ellátásának enyhe kapacitásnövekedése nem oldotta, hanem tovább növelte az ellátásban korábban is jellemző markáns területi különbségeket. Az ellátásokhoz történő hozzáférés a szolgáltatásra kötelezett települések többségében nem biztosított. A pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek nappali ellátására mindez fokozottan igaz, amit a szolgáltatás iránti igény hiányával magyaráznak az érintett városok.

[218] 2015. évi C. törvény 3. mellékletének 3. pontja alapján a társulási együttműködés keretében ellátott szociális szolgáltatásokhoz kapcsolt többletnormatíva összege a házi szociális gondozás esetén az alapnormatíva 30%-a. Az arány az egyes szolgáltatások esetén eltérő, a szociális étkeztetésnél 10, az idősek nappali ellátásánál 50, a fogyatékosok nappali ellátásánál 10, a pszichiátriai betegek és szenvedélybetegek nappali ellátásánál pedig 20%.

Az önkormányzatok pénzbeli és természetbeni szociális ellátásaiban lényegesen nagyobb arányú változásokat hozott az új szabályozók bevezetése. Az államigazgatási feladatok átszervezése több lépésben történt. 2012. január elsejével kezdődően – jellemzően a jegyzői hatáskörbe utalt ellátások növelésével – a kormány átszervezte a jegyzői és képviselő-testületi hatásköröket. 2013. január elsejétől a jegyzői hatáskörben elbírált ellátások egy részét (az időskorúak járadékát és az ápolási díjat) a kormányhivatal feladatkörébe helyezte át. 2015. március elsejével azután, a lakásfenntartási támogatás kivételével, minden korábbi jegyzői feladat a kormányhivatalhoz került.[219] Így a hatályos törvények szerint a járási kormányhivatal dönt az időskorúak járadéka, ápolási díj, közgyógyellátási igazolvány (természetbeni ellátás alanyi és normatív jogcímen), az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság (természetbeni ellátás), a foglalkoztatást helyettesítő támogatás és az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás (vagyis a megmaradt rendszeres szociális segély) odaítéléséről. Ezzel a családok szociális rászorultságtól függő egyedi elbírálású segélyezése két elkülönült szervezethez került, a járási kormányhivatalok szakemberei lényegében a benyújtott papírok alapján, az érintettől fizikailag is távol (a járásszékhelyen) és többnyire a család helyzetének ismerete nélkül állapítják meg az ellátásokat, ami a jogszerűséget elvben erősíti. A folyamat legvégén álló helyi önkormányzat azonban ezt a döntést korrigálhatja, kiegészítheti a család konkrét helyzetének figyelembevételével, ami egyszerre ad alapot a döntés finomítására is, a diszkréció negatívumainak érvényesítésére is. Eközben az ellátások egy részének színvonalát jelentősen csökkentették. A megmaradó, korábbinál szűkebb kört átfogó (az időseket már onnan kizáró) rendszeres szociális segély maximális összegét a minimálbér nettója helyett a közfoglalkoztatási bér nettójának 90 százalékára, 42 000 Ft-ra csökkentették. A munkanélküliek ellátását, amit ezúttal foglalkoztatást helyettesítő támogatásra kereszteltek, a nyugdíjminimumról, 28 500 Ft-ról vitték le 22 800 Ft-ra. Magát a közfoglalkoztatási bért a törvényes minimális bér helyett annak mintegy 75 százalékára csökkentették.

A képviselő-testület hatáskörében maradó pénzbeli ellátások a méltányossági ápolási díj kivételével (2014. január elsejétől)[220] önkormányzati segélyként, majd a méltányossági ápolási díjat is beleértve ún. települési támogatásként (2015. március elsejétől) jelentek meg a törvényben. A települési támogatást a továbbra is természetbeni ellátásként nyújtható temetési segélyt egészít ki. Az önkormányzati segély, majd a települési támogatás bevezetésével a szociális törvényből töröltek minden részlet-

[219] 2012. évi XCIII. törvény 20. §, illetve a 2014. évi XCIX. törvény 70. §.

[220] 2013. évi CCIII. törvény 12. §, illetve a 2014. évi XCIX. törvény 70. §, majd a települési támogatás szabályozását módosító 2015. évi CXXXIII. törvény 17. §.

szabályt. Az önkormányzatok képviselő-testülete olyan pénzbeli és/vagy természetbeni támogatásban részesíti az arra rászorulónak ítélt személyeket, amit helyesnek gondol. Igaz, a törvény megemlíti, hogy mire helyes fordítani a települési támogatást (lakásfenntartás, hátralékok törlesztése, gyógyszerkiadások viselése, a tartósan beteg családtag ápolását végző személy jövedelempótlása). Ezek kezdetben többnyire meg is jelentek a helyi rendeletekben. Fokozatosan kiderült azonban, hogy a keretszabályok megszűnése teljes szabadságot biztosít az önkormányzatnak, a források szűkössége meg indokot ahhoz, hogy ott szűkítsenek, ahol ez a helyi érdekeknek és előítéleteknek megfelel. A tapasztalatok szerint – a polgármester beállítottságától függően – alakul a helyzet, de gyakori az ellátások érdemi szűkítése, a természetbeni juttatás új formáinak megjelenése és az érdemes-érdemtelen szegények megkülönböztetése.

Az aktív korúak ellátásának több lépésben történő – logikus rendbe illeszkedő, jól felépített – átalakítása tehát a következőkben foglalható össze:

- Az ellátások szintje csökkent: a helyi foglalkoztatási programokban részt vevők munkabére a minimálbérnél alacsonyabb közfoglalkoztatási bérre, a közfoglalkozásból önhibájukon kívül kimaradók ellátása, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, a nyugdíjminimum összegének 100 százalékáról annak 80 százalékára, az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás maximális összege a minimálbérről a közfoglalkoztatási bér 90 százalékára csökkent.
- A közfoglalkoztatási programok pénzügyi támogatási kerete és a felvehető személyek száma is folyamatosan emelkedett. Ám a források jelentős része továbbra is pályázati úton érhető el. A települések ilyen célú forrásokhoz való hozzáférése bizonytalan. A fejlesztési források települések közötti megoszlása arra utal, hogy e források is a jutalmazás-büntetés eszközéül szolgálhatnak, alkalmasak tehát a polgármesterek és általuk a települések függő, kiszolgáltatott helyzetbe hozására.
- Az önkormányzati törvény külön kiemeli, hogy a helyi feladatok és hatáskörök ellátásába bevonhatók a közfoglalkoztatottak is, ami a nehéz anyagi helyzetben lévő településeket arra sarkallja, hogy közfeladataikat egyre nagyobb arányban a közfoglalkoztatás segítségével oldják meg. A bérmegtakarítás érdekében olyan munkakörökben is közfoglalkoztatottakat alkalmaznak, ahol az előírt szakértelem ezt törvénytelenné teszi, ráadásul jelentős a piactorzító hatás.
- A tartós munkanélküliek kiszolgáltatottságát nagyban növeli, hogy a regisztrált munkanélküliek több mint fele nem kap semmilyen szociális ellátást és időben a jelen felé közeledve a jogszabályok egyre könnyebbé teszik a közmunkából és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásból történő hosszabb-rövidebb kizárást.

- A közfoglalkoztatási programok időbeni meghirdetése és az egyes programokban részt vevők kiválasztása a helyi hatalom számára továbbra is biztosítja annak lehetőségét, hogy jutalmazza-büntesse a tartós munkanélkülieket. A rászorultsági küszöb és az ellátás összegének csökkenése miatt továbbra is sokan kimaradnak a helyi foglalkoztatási programokból, és érdemben nem csökkent a létfenntartáshoz szinte nélkülözhetetlen feketemunkából megszerezhető kiegészítő jövedelem fontossága sem.

A helyi önkormányzatiság lényege a helyi közösség önrendelkezési joga. Az önrendelkezési jog teremti meg a lehetőséget a közös ügyek, közös feladatok megfogalmazására, az összefogás, az együttműködés helyi gyakorlatának kialakítására. A közös érdekek kihordása nem képzelhető el a részérdekek artikulációja nélkül, vagyis önrendelkezés nélkül a helyi érdekcsoportok közötti konfliktusok elfogadott keretek közötti rendezésének gyakorlata sem alakulhat ki. A helyi közösség és annak közös ügyei biztosítják tehát az elsődleges terepet a demokrácia mindennapi gyakorlatának elsajátításához. 1990 előtt a helyi közösségek önrendelkezési joga legfeljebb formális volt, az érdemi döntések az állam és az azt kisajátító (párt) elit monopóliuma volt, az állam hierarchikus rendszerébe illeszkedő helyi elitek csak a központi állam által leosztott feladatokat láthatták el. Autonóm döntési joga sem a helyi közösségnek, sem más szerveződésnek nem lehetett. Az államszocialista rendszer összeomlása után létrejött új állam a helyi közügyek intézését teljes egészében a helyi közösségre bízta, amit széles körű helyi döntési jogok alapoztak meg. Ezzel megteremtődött a lehetősége annak, hogy hosszú évtizedek után először a társadalom széles körei részt vegyenek az őket közvetlenül érintő ügyek intézésében, és így a mindennapokban átéljék és megtanulják a demokratikus hatalomgyakorlást. A helyi autonómia azonban a saját szabadon felhasználható források hiánya miatt kezdettől fogva bizonytalan lábakon állt, a helyi hatalom gyakorlásában pedig a széles körű társadalmi aktivitás, illetve a közösségi, civil kezdeményeződések hiánya miatt egyre kevesebben vettek részt. Már a kilencvenes évek második felétől kiüresedő helyi autonómiáról és demokratikus deficitről írtak a helyi társadalmak működését elemző tanulmányok. A helyi, intézményi és közösségi autonómia szükségessége azonban ekkor még megkérdőjelezhetetlen volt. A helyi közösségek, hol több, hol kevesebb sikerrel tanulták a demokráciát, kezelték a helyi konfliktusokat, jutottak széles körű egyetértésre. E folyamatban éles fordulatot hozott a 2010 után létrejött új közigazgatási és önkormányzati rendszer, illetve a közszolgáltatások radikális államosítása és centralizációja.

A köz- és államigazgatási feladatainak jelentős részétől megfosztott, pénzügyileg kiüresített települési önkormányzatok immár újra a központi kormányzat kiszolgáltatottjaivá váltak. A helyi közügyek döntő többsége állami intézmények, állami

közműszolgáltatók irányítása alá került. A megmaradó helyi közügyek szervezésében a helyi közösség döntési joga beszűkült, a szabadon felhasználható források aránya radikálisan lecsökkent. A fejlesztési források megszerzése a kormányzat jóindulatától függ, miként a közfoglalkoztatási programok finanszírozása, vagy a helyi közösség életét alapvetően befolyásoló állami szolgáltatások (tömegközlekedés, úthálózat, közbiztonság) színvonala is. A helyi autonómia beszűkülése kiüresíti a helyi demokráciát és tovább csökkenti a közösségi aktivitást, így a helyi közügyek intézése egyre szűkebb kör, jellemzően a polgármester és néhány vele szorosan együttműködő személy monopóliumává vált. A település fejlődését, lehetőségeit is elsősorban e szűk csoport kapcsolatai, érdekérvényesítő képessége határozzák meg, sőt a vállalkozások, civil közösségek pályázati forrásokhoz történő hozzájutásában is döntő szerepük van. Kialakult tehát a függőségek és kiszolgáltatottságok új, tudatosan létrehozott és működtetett hierarchikusan felépülő komplex rendszere.

FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA – MUNKANÉLKÜLISÉG*

A foglalkoztatáspolitika végtelenül széles és sok részletében gondosan tanulmányozott területéből[221] néhány olyan elemet emelünk ki, amelyeknek nemcsak a gazdaságtudományokhoz vagy a szociológiához viszonylag szoros a kötődésük, hanem a társadalom- és szociálpolitikához is. Előbb néhány, a foglalkoztatást mennyiségileg jellemző témából szemezgetünk (aktivitás, munkanélküliség, bérek). Ezt követik a foglalkoztatás bővítésének eszközei, illetve politikái. Végül a foglalkoztatás néhány minőséginek tekintett kérdésével – munkafeltételekkel, a munkaviszonyok alakításában való részvétellel, jogokkal, a méltóság tiszteletével – foglalkozunk, amelyekről kevesebb kutatás áll rendelkezésre.[222] Az alapkérdés mindenütt az, hogy a politika milyen anyagi és jogi eszközöket alkalmazott e folyamatok befolyásolására, és azok mennyire hatottak pozitívan vagy negatívan.

MILYEN MESSZE VAGYUNK A TELJES FOGLALKOZTATÁSTÓL?

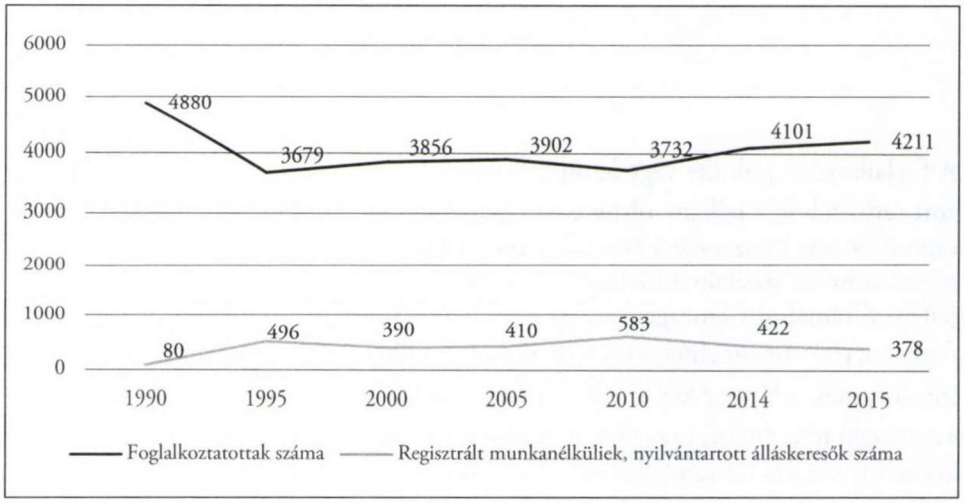
A tartósan alacsony foglalkoztatás Magyarország talán legnagyobb hazai problémája, ezer más súlyos baj forrása. A rendszerváltással felerősödő gazdasági válság, a kevéssé körültekintő és az államot, illetve a nemzeti vagyont sok szempontból lepusztító privatizálás az addig lappangó, illetve elrejtett foglalkoztatási problémát felszínre hozta. Néhány év alatt megszűnt több mint egymillió munkahely. A mélypontot az ország

* Köszönöm Kollonay-Lehoczky Csilla és Simonyi Ágnes kritikáját, fontos megjegyzéseit.

[221] Talán a foglalkoztatás és a munkaerőpiac a magyar társadalom legszisztematikusabban kutatott és követett alrendszere. Számos műhely és kutató vizsgálta a munkaerő-piaci politikákat, folyamatokat, intézményeket (csak néhány nevet kiemelve: Cseres-Gergely, Csoba, Frey, Fazekas, Galasi, Kertesi, Kézdi, Köllő, Kulinyi, Laky, Molnár Gy., Nagy Gy., Scharle, Timár, Varga J.). Kiemelkedőek az MTA Közgazdaságtudományi Intézet eredményei. 2000 óta a Munkaerőpiaci Tükör minden évben átfogó és elméleti tanulmányok mellett közelképet adott egy-egy aktuális szakmai ügyről vagy folyamatról. Ezek között több érintkezett a szociálpolitikával, mint például a jövedelemtámogatások és jóléti ellátások, a munkaerő-piaci egyenlőtlenségek, a közmunka. Mindezért itt csak a munkapiac szociálpolitikával közvetlenül érintkező legfontosabb kérdéseit tekintjük át.

[222] Illéssy 2016.

először 1995-ben, majd 2010-ben érte el, 3,7 millió foglalkoztatottal (lásd 13. ábra). Ekkor a 15–74 éves korú népesség 43 százaléka lett inaktív, magas tartós munkanélküliséggel.[223] 2010-et követően a helyzet lassan javul, de az alacsony iskolázottságú és hiányos szakképzettségű népesség helyzete továbbra is elég reménytelen.



13. ÁBRA | Foglalkoztatottak* és regisztrált munkanélküliek/nyilvántartott álláskeresők száma, ezer fő, 1990–2015**

Forrás | *1990–2014: KSH Agrárcenzusok – Hosszú idősorok. 1.2.tábla, https://www.ksh.hu/docs/hun/agrar/html/tabl1_1_2.html, 2015: KSH STADAT, 2.1.6. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf006.html, **1990, 1995: Csaba 1998, 573.; 2000–2015: NFSZ, http://nfsz.munka.hu/resource.aspx?ResourceID=stat_afsz_nyilvtartasok_idosorai_orszagos.

Ezért akár örülhetnénk is, hogy 1990 óta ez az egyetlen olyan társadalmi kérdés, amely szinte folyamatosan a kormányok napirendjén van, a 2010 óta regnáló kormánynak pedig ez a legfontosabb, gyakran ismételt alapcélja. Orbán Viktor 2009-ben vázolta fel először ama tervét, hogy tíz év alatt egymillió új piaci munkahelyre van szükség. Az ígéret bekerült a Fidesz 2010-es választási programjába, majd, sokkal konkrétebb formában, az ugyancsak 2010-ben készült Új Széchenyi Tervbe. „Az a törekvés vezérli a gazdaság- és társadalomfejlesztő programot, hogy tíz esztendő alatt egymillió új és adózó munkahely jöjjön létre Magyarországon. Mindkét jelző

[223] KSH STADAT, 2.1.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf001.html.

egyaránt fontos. Új, vagyis a munkaerőpiac természetes mozgásán, a kereslet és a kínálat időszakos ingadozásán túlmutatóan, tartós többletként jelentkezzen az egymillió munkahely. Ugyanennyire fontos a másik jelző – adózó munkahely –, mert a cél nem az, hogy munkára váró emberek százezreit zárjuk be a második munkaerőpiacba, azaz az állam által költségesen fenntartott, időleges munkahelyek világába, hanem az, hogy kivezessük őket a segély–munka–segély kilátástalan csapdájából."

2010 és 2015 közt a hivatalos statisztika és a politika szerint 480 ezerrel nőtt a foglalkoztatottak száma, ami időarányos teljesítésként szerepel a jelentésekben. Ha azonban az eredeti vállalást nézzük, akkor le kell vonnunk az adatból a közfoglalkoztatásban dolgozókat, akiknek száma 5 év alatt 160 ezerrel nőtt, 2014-ben évi átlagos számuk 208 ezer.[224] Le kéne vonni azok számát is, akik külföldön dolgoznak, bár (még) itthon élnek. Az ő számuk 2014-ben közel 170 ezer,[225] 120 ezerrel több, mint 2010-ben. Az így fennmaradó 190 ezer új munkahely még kicsit csökkenne, ha tudnánk, hogy a nagyobb szigor nyomán mennyi feketemunka fehéredett ki, vagy tekintetbe vennénk, hogy nőtt a piacon dolgozó részmunkaidősök száma. Az értékelést nehezíti továbbá, hogy a kormányfő 2010-ben az akkori helyzetet vette alapul. A 3,6 millió foglalkoztatott számát akarta 1 millióval növelni tíz év alatt. Ez azonban a 2008-as válság utáni legmélyebb pont volt. 5 vagy 10 évvel korábban már elérte a foglalkoztatottak száma a 3,8-3,9 milliót. Jánossy Ferenc régi-régi felismerése a helyreállítási periódusokról talán ezúttal sem értelmetlen: könnyebb visszakúszni oda, ahol egyszer már voltunk, mint új csúcsokra eljutni. 2015-ben épp csak elérjük a 2000. vagy 2005. évi foglalkoztatási szintet (lásd 14. ábra). Mindennek ellenére a vállalás fontos és az utóbbi években lassan valóban elindulni látszik a foglalkoztatás növekedése.[226] A munkaképes korú népességen belül a foglalkoztatottak aránya az 1990. évi 76 százalékról 2010-re az 57 százalékos mélypontra esett, majd innen emelkedett 2014-ig 66 százalékra.[227]

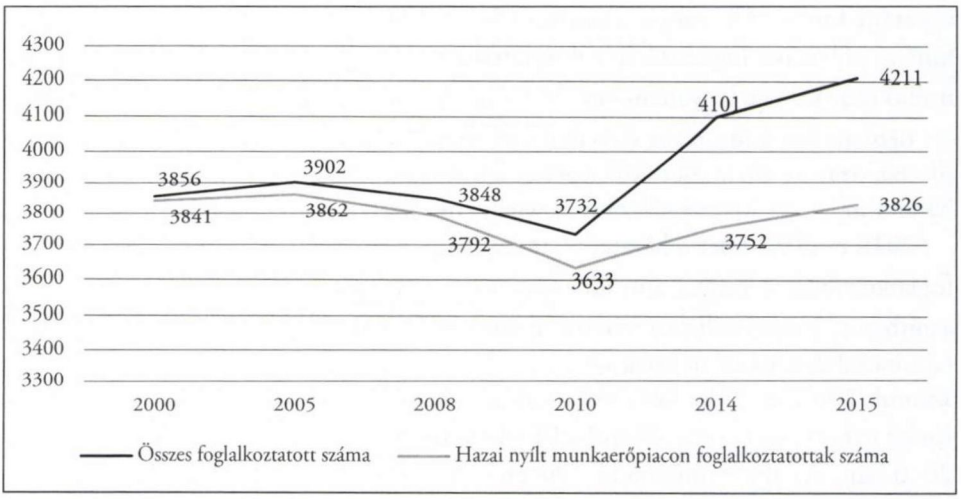
A foglalkoztatást illetően Orbán Viktor 2014-ben (látszólag vagy valóságosan) emelte a tétet. Nem egymillió munkavállalóról, hanem teljes foglalkoztatásról beszél. A 2014. októberi kampányértékelő gyűlésen nem is túl messzi célként megfogalmazta, „elérhetjük azt, amit a közgazdászok úgy neveznek, hogy a legmagasabb foglalkoztatási ráta a feltörekvő országok közül. Mi ezt csak teljes foglalkoztatottságnak nevezzük [...] Célunk és vállalásunk az, hogy legkésőbb 2018-ra egyetlen

[224] 2014: http://kozfoglalkoztatas.bm.hu/.

[225] Köllő 2015.

[226] Scharle 2016 részletesebb számításokkal hasonló tendenciákat mutat ki e fejezet írása után készült tanulmányában.

[227] KSH STADAT, 2.1.3. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf003.html.



14. ÁBRA | Foglalkoztatottak száma összesen és a hazai nyílt munkaerőpiacon (közfoglalkoztatott és külföldön dolgozók nélkül), ezer fő, 2000–2015

Forrás | Összes foglalkoztatott: STADAT, 2.1.1. Közfoglalkoztatott: Munkaerőpiaci Tükör 2014, 5.14. tábla, 2010 után ehhez http://kozfoglalkoztatas.bm.hu/;
Külföldön: Köllő János: Vienna paper. Szíves közlés. (Saját számítások.)

jövedelempótló támogatásra se legyen szükség Magyarországon, mert elérjük, hogy mindenkinek legyen munkája".[228]

Azt nem tudjuk, hogy ki is a „mindenki", akinek lesz munkája, illetve, hogy ki miből fog élni, ha nincs jövedelempótló támogatás. Különböző felmérések alapján megkíséreltük megbecsülni, hogy a felnőtt népesség egyes csoportjainak miből lehet jövedelmük, illetve hányan lehetnek jövedelem nélkül. A KSH a családok megkérdezése nyomán alakított ki e számítás céljára valamennyire alkalmas csoportokat.[229] 2014-ben a családok közlése szerint 3, 8 millióan voltak aktív keresők, 2,2 millióan nyugdíjasok, 2,2 millióan gyerekek. A keresőkhöz számították a családok a 200 ezer közmunkást, akik számára „igazi" munka kellene. A 2,2 millió nyugdíjas nagyjából megfelel az öregségi nyugdíjasok és az özvegyi ellátásokkal rendelkezők számának.[230] Ezeknek a csoportoknak elvben nincs szükségük új jövedelempótló támogatásokra, „csak" az adott bér vagy támogatás színvonalának emelésére. A statisztika további csoportjainál nagyobb a bizonytalanság a tekintetben, hogy van-e valamilyen jövedelmük, illetve szükségük lenne-e erre. A csoportok a következők:

[228] http://ujpestifidesz.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3838%3Aaz-orszag-csak-akkor-nyerhet-ha-munkaba-all&catid=25%3Avegyes&Itemid=57.

[229] KSH STADAT, 2.2.3.1. tábla. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc018a.html.

[230] KSH 2016, Nyugdíjak...

- *340 ezer fogyatékos vagy munkaképtelen.* Minthogy 2014-ben 350 ezren kaptak korhatár alatti vagy rehabilitációs ellátást, ez elvben lefedi a teljes kört. Fogyatékossági támogatást 115 ezren kaptak, de ez kiegészítőleges jellegű. Ebben a körben tehát nem találtunk ellátatlan embert. (A 2011. évi népszámlálás szerint félmillió volt a fogyatékkal élők száma. Az itt használt bevallásban ők más csoportokban szerepelhetnek, például a foglalkoztatottak vagy a gyesen lévő inaktívak között.)
- *665 ezer munkanélküli.* Ebből regisztrált 420 ezer, közülük 200 ezren kapnak „jövedelempótló támogatást", 220 ezer nem részesült ellátásban. Úgy tűnik, hogy mintegy 245 ezren magukat munkanélkülinek tekintik, de nem regisztráltak. Feltételezhetjük, hogy közülük néhány tízezren alkalmi vagy feketemunkákat végeznek. Ezt is tekintetbe véve *ebben a körben az ellátatlanok számát összesen 450 ezer főre tehetjük.*
- 415 ezer „egyéb" inaktív felnőtt, és további 50 ezer „tanuló felnőtt". Az ide tartozók közül kb. 320 ezren kapnak gyes-gyed-gyet-et és ápolási díjat (emellett keresetük is lehet, vagyis „kétszeresen" ellátottak). A 7000 időskorú járadékost is saját jövedelemmel rendelkezőnek tekintjük. *Ebben a csoportban nem tudunk saját ellátást rendelni mintegy 130 ezer ember mellé. Ők lehetnek „háztartásbeli eltartottak", akiknek a család jobb vagy rosszabb jövedelmi helyzetétől függően lenne szükségük valamilyen jövedelmi ellátásra.*

E durva becslés alapján Magyarországon közel 600 ezer felnőtt ember van, akinek legföljebb alkalmi jövedelmei vannak, illetve akit a családból valaki eltart. Nagy részük bizonyára vállalna munkát, ha lenne munkahely. A transzfer jövedelmet kapók köréből – a munkanélküli- és segélyszerű ellátáson lévők, esetleg az ápolási díjon lévők vagy rehabilitációs ellátást kapók, akiknek havi jövedelmei 15 és 50 ezer Ft között mozognak – valószínűleg jó néhányan ugyancsak szívesen dolgoznának a mostaninál több pénzért, ha lenne hol. Ugyanez igaz a közmunkásokra.

A fenti becsléseket megerősítik a KSH adatai azokról, akiknek nincs munkájuk, de szeretnének dolgozni.[231] Számuk 2005 óta 300 ezer körül mozog, szinte függetlenül a regisztráltak számától. A két csoport együtt – a regisztrált munkanélküliek és azok, akik „szeretnének, de nem kerestek rendszeres munkát" 1998 óta 650 és 850 ezer között változott, 2014-ben 680 ezer. Vagyis eszerint a potenciális munkavállalók száma valamivel magasabb a fenti becslésnél, de nem tudjuk, hányan vannak közülük, akik valóban képesek lennének a társadalmi és területi kimozdulásra.

[231] KSH STADAT, 4.4. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal9807_04_04a.html.

Két kérdés is felvetődik tehát, amire nem tudunk válaszolni. Nem tudjuk, hogy „ki a mindenki", hogy hány embernek kellene munka ahhoz, hogy „teljes foglalkoztatásról" lehessen beszélni. A bejelentett és a nem nyilvántartott munkanélküliekkel, a ma ellátásra nem jogosult csökkent munkaképességűekkel, a dolgozni akaró és munkaképes segélyezettekkel együtt a szám valószínűleg elmarad az 1 milliótól, de így is nagyon jelentős. És még kevésbé tudunk arra válaszolni, hogy ha 2018-ig valóban megszűnnek a jövedelempótló támogatások, akkor miből fognak élni a fenti csoportokból azok, akik 2018-ig nem találnak munkát. Igaz, 2016 októberében a gazdasági környezet jónak tűnik. A foglalkoztatás (közmunkásokkal együtt 4,4 millió) közeledik az 1992. évi 4,5 milliós szinthez. Ám az igencsak bizonytalan, hogy két éven belül munkát találjon épp az a félmillió ember, akiket az élénkülő munkaerőpiac sem tud egykönnyen befogadni. Kérdés tehát, hogy a gazdaság lendülete mellett kiépül-e a fenti célt elősegítő komplex beavatkozások és szolgáltatások rendszere.

MENNYIÉRT DOLGOZUNK? TÖBB KERESŐ = KEVESEBB SZEGÉNYSÉG?

A keresők megélhetésének színvonala a bérektől függ. A magyar bérek közismerten rendkívül alacsonyak.[232] Az EU országai közül csak Romániában és Bulgáriában kevesebb az átlagbér a magyarnál. Igaz, a gazdaságunk alapján sem jobb a sorrend, ott is ugyanilyen hátul vagyunk. Mégis, a béreknél annyival rosszabb a helyzet, hogy azok még kicsit távolabb vannak az európai átlagtól, mint az egy főre számított GDP. Alig elfogadható az a helyzet, hogy 2014-ben az egyfős háztartásban 87 000 forint volt a (KSH által akkor még számított) létminimum,[233] a nettó minimálbér pedig 66 500 Ft. 2010 és 2016 között 51 százalékkal nőtt a magyar minimálbér.[234] Ennek ellenére az európai ranglistában lefelé csúszott, ma már ez is, miként az átlag, a harmadik legalacsonyabb az Unióban.[235] A bérszínvonal megítéléshez célszerű figyelembe venni az Európai Szociális Karta bérekre vonatkozó 4. cikkét a tisztességes díjazáshoz való jogról.[236] E szerint a bér akkor tekinthető tisztességesnek, ha a nettó minimálbér eléri a nettó átlagbér 60 százalékát. Magyarországon 2014-ben a nettó átlagkereset 155 700 Ft volt.[237] Ennek 60 százaléka 93 400 Ft, a tényleges nettó átlagbér

[232] Scheiring 2015; Pogátsa 2015; Gács 1999; továbbá: http://tenytar.hu/elemzes/hatalmas_lemaradasban_berszinvonal_magyarorszagon#.V5sEaLiyOko.

[233] KSH STADAT, 2.2.5.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc011.html.

[234] KSH STADAT, 2.1.50. tábla, https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli041.html.

[235] http://mfor.hu/cikkek/makro/Ujabb_melypont__ilyen_keveset_er_a_minimalber.html.

[236] Council of Europe 2008.

[237] KSH STADAT, 6.2.1.14. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli030.html.

pedig 66 500 Ft. A Szakértői Bizottság szerint ez akkor nem tisztességtelen, ha azért a minimálbér legalább az átlag 50 százalékát (nálunk 77 800 Ft-ot) eléri, *és* az adott állam felkérésre bizonyítani tudja, hogy ez a bér is biztosítja a tisztességes életszínvonalat. Vagyis akár honnan nézzük is, nem felelünk meg az európai „tisztességes bér" fogalomnak, bár nem vagyunk tőle nagyon messze. Ez az elemzés Magyarországon azért nem szokott megtörténni, és az EU azért nem tehet föl ezzel kapcsolatos kérdést az országnak, mert Magyarország eleve nem ratifikálta a 4. cikket épp azért, mert túl költségesnek ítélte e feltétel teljesítését.

2014-ben *az összes kereső közel ötödének* volt alacsony a keresete, azaz nem érte el a mediánkereset kétharmadát. (Ez nagyjából a létminimum összege.)[238] Ez annak ellenére van így, hogy 2011-ben törvényt hoztak az ún. elvárt bérről,[239] ami a munkáltatókat súlyos szankciók mellett az alacsony bérek meghatározott mértékű emelésére, illetve legalább reálértékének megőrzésére kötelezte. A bérek egyenlőtlensége, noha nemzetközileg nem számít túl nagynak, mégsem lebecsülendő: a keresők 6 százalékának volt félmillió Ft feletti fizetése. E csoportban az átlagkereset 840 ezer Ft volt, közel nyolcszor annyi, mint az alsó 20 százalék átlaga. A bérek természetesen nem lehetnek magasak, ha az ország gazdasága fejletlen, a munkaerő termelékenysége alacsony. Ezen a külföldi tőke keveset változtatott, hiszen az első időszakban, épp a vonzó alacsony keresetek miatt is, a termelési folyamat igénytelenebb „szakaszait" telepítette keletre.[240] Igaz, már akkor is az országban általánosnál fejlettebb technikával dolgoztatott, és újabban Magyarországon is fejleszt, ami egyik oka a szakképzettebb munkakörökben a növekvő munkaerőhiánynak.[241] Egyben – a magyar cégeknél magasabb béreivel – sikeresen tudatosítja sokakban a magyar bérszínvonal tarthatatlanságát.[242]

A helyzet javításához tudni kellene, milyen út vezet a magasabb termelékenységhez. Ehhez olyan jövőkép kellene, amelybe beletartozik a mainál fejlettebb technológia, a sokkal képzettebb munkaerő, a versenyképesebb gazdaság, a stabilabb jogszabályi környezet, a korrupciócsökkentésről már nem is beszélve. Ezt a kormányzat, vagy legalábbis a kormányzaton belül jó néhányan tudják. Ezért nyilvános programokban gyakran vállalják fel célként a versenyképesebb gazdaságot. A Széchenyi Terv szerint Magyarországnak vissza kell vennie régi helyét a versenyképességi rangsorban, az első 30 ország között kell lennie. „A World Economic Forum verseny-

[238] KSH, THM, 2.3.5. Kereset (2003–2015).

[239] 2011. évi XCIX. törvény.

[240] Pogátsa 2014.

[241] Palócz 2016.

[242] E fejezet befejezése idején jutott a magyar kormány is arra az álláspontra, hogy a bérek jelentős emelésére van szükség.

képességi felmérésében 9 év alatt a 29. helyről az 58-adikra csúszott le hazánk" – írja a terv 2010-ben. A javulási terv azonban a kettős beszéd része maradt. Magyarország – a miniszterelnök szándékai nyomán – tudatosan és határozottan elindult visszafelé majdnem minden olyan területen, ami összefügg a versenyképességgel. A valóságos helyzet javulás helyett folyamatosan tovább romlott. 2016-ban e rangsorban Magyarország a 69. helyre zuhant.[243]

A versenyképesség mutatója összetett. Tizenkét pillére közül az egyik leginkább meghatározó az, hogy (ahogyan a WEF mondja) „az eddigi munkaalapú versenyképességi előny egyre dinamikusabban alakul át tudásalapúvá". Az iskolareform bevezetése után és az egyre kevésbé létező felnőttképzéssel a tudásalapú társadalom mind távolibb álom. A felsőoktatás és az ide vezető középiskolai utak kereteinek szűkítési szándéka közismert. Nem iskolarendszerű felnőttképzésben a 20–24 évesek közül 2000-ben még 6, 2014-ban 3 százalék vett részt.[244] (2015-re ez az arány, feltehetően a tömeges téli közmunkás-képzések miatt, 7 százalékra nőtt.) A többi pillérnél, intézmények biztonsága, jó kormányzás, átláthatóság stb. sem állunk jól. Ezért szinte abszurd az új Széchenyi Terv fő célja, amely egyébként semmitmondóan általános, illetve kísértetiesen emlékeztet a szovjet múlt „utolérjük és meghaladjuk" ígéreteire. „Az új kormány által megvalósítandó jövőkép fő célja, hogy 2030-ra Magyarország meghaladja az Európai Unió átlagos gazdasági fejlettségét, fogyasztási szintjét és életminőségét."[245] A sokféle nehézség ellenére a bérek növekedése sürgős szükségszerűség, amit egyes esetekben a kormányzat is felismert. Úgy tűnik azonban, hogy a 2012 utáni kormányzati erőfeszítések a bérek növelésére nehezen tartanak lépést az elvándorlás vonzásával, amiben természetesen nem csak anyagi megfontolások játszanak szerepet.

A bérek alacsony színvonala azonban Magyarországon túlnyúló kérdés, még ha itt különlegesen kiélezett is a helyzet. Az alacsony bérek elleni első törvényileg szabályozott eszköz a kötelező minimális bér volt. A követelés, illetve a szabályozás a 19–20. század fordulóján kezdett terjedni. Ma az angolszász és európai országok többségében létezik törvényes minimális bér. (Épp a legfejlettebb skandináv országokban nincs rá szükség, mert ott a szociális partnerek megegyeznek egymással a lehető legmagasabb minimális szintben.) A törvényes minimálbér azonban, miként Magyarországon, többnyire túl kevés az elfogadható szintű megélhetéshez. Ezért került előtérbe mintegy 10-15 éve a tisztes „megélhetési bérhez" való jog követelése. Az USA-ban, Európában, Ázsiában civil mozgalmak tűzték napirendre egy olyan mini-

[243] Vakhal 2016; World Economic Forum 2016.
[244] Varga 2015, D2.6.1. táblázat.
[245] Új Széchenyi Terv 2011, 13.

mális bér igényét, amely lehetővé teszi az egyén, és bizonyos mértékig családja számára az elfogadható táplálkozást, lakást, egészségi ellátást, ruházkodást, közlekedést, oktatást-tanulást és minimális megtakarítást előre nem látható bajok esetére.[246] Az egyik legtekintélyesebb angol kutatóműhely, a Joseph Rowntree Foundation évek óta végez tanulmányokat a méltányos bér és a szociális minimum összefüggéseiről, a megélhetési bér színvonaláról és megvalósítási lehetőségeiről.[247] Számos amerikai állam és sok világcég a gyakorlatban alkalmazza a megélhetési bért. Erről még Magyarország is hírt ad.[248]

Minthogy Magyarország sosem ratifikálta az Európai Szociális Karta 4. cikkelyét, a méltányos bér követelését Magyarországon néhány szakszervezet tette csak magáévá. A fogalom magyar megfelelője náluk a „tisztes megélhetést biztosító bér". A politika palettájáról egyelőre még a fogalom is hiányzik. Nehezen tehető közpolitika tárgyává, minthogy a kormányzat felmondta, illetve puszta formalitássá tette a munka világával való érdekegyeztetést. A méltányos bérhez való jog köztémává avatása létkérdés lenne. A nehézséget az okozza, hogy szorosan összefügg a tisztes szociális minimummal, viszont a magyar kormányzatok – egy alkalmi kivétellel – elzárkóztak attól, hogy fontolóra vegyék ennek szükségességét. Mindezek alapján az a sejtésünk, hogy a munkahelyek számának vagy az aktivitási aránynak a növekedése a mélyszegénységet valamennyire csökkentheti, és ennyiben nagyon fontos lehetőség. Ha azonban nem következnek be radikális változások a termelékenységben és a bérekben, ami mélyreható gazdasági átalakulást is jelent, akkor a jóval magasabb aktivitási arány sem fogja lényegesen javítani a tartós szegénység arányait és átörökíthetőségét.

MUNKANÉLKÜLISÉG ÉS SZOCIÁLPOLITIKA

Az 1990-et követő magas munkanélküliség és alacsony foglalkoztatás a korábbihoz képest átalakult struktúrában és eszközökkel, de továbbra is jelentős állami felelősségvállalást és beavatkozást tett szükségessé.

Többféle meghatározása van annak, hogy ki tekinthető munkanélkülinek. A KSH munkaerő-felvételben használt nemzetközileg elfogadott meghatározás alapján kevesebb a munkanélküli, mint ahányan regisztráltak a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai szerint. Mi az utóbbi adatokat használjuk, mert az ellátásokról így szerezhető valamennyire is világos kép.

[246] Clean Clothes Campaign 2014.

[247] Például: https://www.jrf.org.uk/blog/local-leadership-living-wage-important-step-tackling-work-poverty.

[248] http://www.fataj.hu/2015/07/292/201507292_IkeaMegelhetesiBer.php.

A munkaerő-piaci politikák jogszabályi hátterét a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény teremtette meg. Az azóta sokszor módosított törvény biztosítási alapra helyezte a munkanélküliek ellátását; létrehozta a munkaerő-piaci érdekegyeztetés intézményrendszerét; egységes rendszerbe foglalta az aktív munkaerő-piaci eszközöket, programokat és szolgáltatásokat; és megalapította a munkaügyi szervezetet.[249] A továbbiakban e politikák közül csak néhányat emelünk ki.

AKTÍV ÉS PASSZÍV MUNKAERŐ-PIACI POLITIKÁK

A munkaerő-piaci beavatkozás két fő típusaként az ún. aktív és az ún. passzív ellátásokat szokás megkülönböztetni. Az aktív eszközök célja, hogy javítsa a nehezen elhelyezkedők esélyeit például képzéssel vagy a bérek támogatásával. A „passzív" eszközök a munkanélkülieknek kisebb-nagyobb jövedelempótlást biztosítanak. Az elnevezések nem nagyon pontosak, mert bonyolult valóságokat takarnak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a pénzbeli ellátások, amelyek passzív eszközök, elősegíthetik az aktivizálódáshoz szükséges tartós erőfeszítéseket, ha elég magasak. Az aktív eszközök közé sorolják a képzés, a bértámogatás, a munkakörmegosztás mellett a közvetlen munkahelyteremtést, ideértve nemcsak a nyílt munkaerő-piaci munkahelyeket, ami többnyire a közszolgáltatások bővítését jelenti, hanem a közfoglalkoztatást is. A magyar tapasztalatok szerint viszont a közfoglalkoztatás – noha valóban aktivitást jelent – sokakat passzívvá tesz abban, hogy jobb helyet keressenek maguknak a nyílt munkaerőpiacon.[250] Ráadásul az aktív eszköznek tekintett közfoglalkoztatás szinte szétválaszthatatlanul összekapcsolódott a passzív eszközökkel: a közfoglalkoztatást ugyanúgy a költségvetés szociális kiadásaiból fedezik, mint a segélyeket, és a kettő egy-egy személynél akár évente többször váltja egymást. Ezen túlmenően a pontos kategorizálás értelmét megkérdőjelezi, hogy a gyakorlatban a komplex szakpolitikák látszanak a leginkább eredményesnek. Komplexitáson az értendő, hogy össze kell kapcsolni a „hagyományos" aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket egyfelől a passzív eszközökkel, vagyis a segélyekkel és jóléti ellátásokkal, másfelől sokféle személyes szolgáltatással és a nagy jóléti rendszerekkel, oktatással, egészségüggyel is. Úgy tűnik, hogy a legrosszabb helyzetűek, a tartós munkanélküliek számára a különböző eszközöket és szakterületeket összehangoló, szinte személyre szólóan kidolgozott komplex munkaerő-piaci programok a leginkább hatékonyak.

[249] Frey 2002.

[250] Cseres-Gergely–Molnár 2014.

Az EU tagállamai átlagosan és tartósan a GDP mintegy 2 százalékát fordítják munkaerő-piaci programokra, az országok között elég nagy ingadozással. A kiadások nagyobb része (a skandinávok kivételével) „passzív" pénzbeli ellátás. A képzés szinte mindenütt az aktív eszközök legnagyobb tétele.[251] Magyarországon a kiadások aránya 25 év óta a GDP 1 százaléka körül ingadozott. 2010 óta a passzív ellátások (amelyek a biztosítási és segélyjellegű munkanélküli-ellátásokat egyaránt magukban foglalják) összegükben is, arányukban is rohamosan csökkentek, az aktív ellátások nőttek. Ezen belül azonban a képzési kiadások gyakorlatilag nullára csökkentek, a közfoglalkoztatás pedig 2014-re a legnagyobb tétel lett (lásd 16. táblázat).

A „PASSZÍV" ESZKÖZÖK

1990 után az átgondolatlan, egyéni érdekek vezérelte privatizálást követő milliós állásvesztést először a munkapiac gyors tehermentesítésével kezelték.[252] Olyan „passzív" eszközök tartoztak ide, mint a megváltozott munkaképességűek rokkantnyugdíjazása, az idősebb munkavállalók nyugdíjba küldése előnyugdíj, korkedvezményes nyugdíj révén, a fiatalok kivonása a munkaerőpiacról az oktatás kiterjesztésével. Vagyis a radikális piaci átalakítások veszteseit kisebb-nagyobb mértékben, de közpénzből kompenzálták. A relatíve bőkezű ellátások azonban annyira túlterhelték a társadalombiztosítási rendszereket, hogy 1993-tól egymást követték az ellátás jellegét változtató, tartamát vagy összegét csökkentő jogszabályok, amelyek olykor rövid idő alatt radikális változást hoztak, mint a Bokros-csomag, vagy a 2010. évben hozott törvények sora. A folyamatos szigorítások ellenére a rendszerváltás utáni első két évtizedben a munkanélküliségi pénzbeli támogatások, a passzív eszközök voltak túlsúlyban.

A tömeges munkanélküliség megjelenésekor, 1989-ben bővült ki a társadalombiztosítási ellátások köre a munkanélküli-járadékkal.[253] Az országok többségében a munkanélküliségi kockázat kezelése már a társadalombiztosítás kialakulásának első időszakában, röviddel az első világháború után a rendszer részévé vált. Magyarország akkor politikai és gazdasági okokból utasította el a munkanélküli-segélyt, 1945 után pedig politikai-ideológiai okokból („nincs munkanélküliség, tehát segély sem kell"). Az 1989-es bevezetéskor, mintegy a korábbiak jóvátételeként, az akkor Európában legkorrektebb megoldásokat fogadták el. A járadékbevétel a tömeges és tartós mun-

[251] http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP#, Auer 2008.
[252] Csoba 2016.
[253] Nagy 2000.

kanélküliség költségeit azonban már az első években sem tudta fedezni. Ezért volt szükség a segélyezésre.

A szociális törvény 1993-tól szabályozta *a munkanélküliek jövedelempótló támogatását.*[254] Ez a biztosítási elvű ellátás lejárta után volt megállapítható, két fő feltétel mellett. Az első a kellően alacsony jövedelem, a másik a munkaügyi központtal való együttműködés, amihez hozzá tartozott a felajánlott munka vagy közmunka elfogadása. A támogatás összege a kérelmező jövedelmét egészítette ki az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80 százalékára. A támogatás folyósításának időtartama 24 hónap volt.

2000. május 1-jén megszüntették a munkanélküliek jövedelempótló támogatását.[255] Helyébe a közcélú foglalkoztatás, annak hiánya esetén a *rendszeres szociális segély* lépett, mint a „hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott támogatás". A jogosultság határozatlan időre szólt, de évenként felül kellett vizsgálni a feltételeket. Más lényeges különbség nem volt a két ellátás között.

A 2000 utáni években kisebb változások voltak. 2001-ben[256] a munkanélküli-ellátásban részesülő mellett minden olyan személy kötelessé vált a munkaügyi központtal való együttműködésre, akit a munkaügyi központ munkanélküliként tart nyilván. (A rendszeres szociális segélyt kérőnél is szigorították az együttműködési feltételt.) 2002-ben[257] a munkanélküli-járadék utáni ellátások egy részét álláskeresést ösztönző ellátásnak kezdtek hívni. 2005-ben egy törvény[258] értelmében a „munkanélküli ellátó rendszer átalakul az álláskeresők támogatási rendszerévé". Ez főleg szómágia: a jobb „ösztönzés" többnyire, ezúttal is a munkanélküli-ellátások alacsonyabb összegét és szigorúbb feltételeit jelenti. 2006-ig a támogatás a segélyezett jövedelmének pótlását célozta meg. A család jövedelmét csak a jogosultság megállapításánál kellett figyelembe venni. Az a személy volt jogosult a segélyre, akinek a havi jövedelme nem haladta meg a nyugdíjminimum 70 százalékát, és családjában pedig az egy főre jutó havi jövedelem nem haladta meg a nyugdíjminimum 80 százalékát. Egy családban többen is kaphattak ellátást – ilyen feltételek mellett.

[254] A munkanélküli-segélyezés 1993 és 2010 közötti átalakulásának leírása Kőnig (2012) tanulmányára támaszkodik.

[255] 1999. évi CXXII. törvény.

[256] 2001. évi XXIV. törvény.

[257] 2002. évi LIII. törvény.

[258] 2005. évi LXX. törvény.

2006. július 1-jével, amikor a családtámogatási rendszert átalakították, bevezették a „családi szociális segélyezést".[259] Egyfelől a korábbi formális munkaügyi együttműködési kötelezettség mellé személyre szóló szociális szolgálatot, „beilleszkedési programot"[260] kívántak nyújtani. Másfelől a segélynek ki kellett egészítenie a család jövedelmét egy meghatározott összegig, amit a család nagysága és összetétele alapján számítottak ki. A családi jövedelemhatár összege megegyezett a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90 százalékának szorzatával. (Az arányszámoknál 1 felnőtt 1 fogyasztási egység, a gyerekek 0,7-0,8 egység stb.) A segély maga a család jövedelmének és a küszöbnek a különbözete volt, ahol a jövedelembe beleszámított minden kereset és szociális ellátás, a családi pótlék azonban nem. A küszöb-összeg sok gyerek esetén magasabb lehetett a minimálbérnél. Ez olyan társadalmi vihart keltett, hogy a segély összegét egy éven belül a minimálbér nettó összegében maximálták.

2008-ban a „segély helyett munkát" jelszó nyomán meghirdették az „Út a munkához" programot.[261] 2009-től minden lehetséges esetben a segély helyébe a közfoglalkoztatás lépett. A segélyezés ismét átalakult. A „családi segély" nem szűnt meg, de azt, vagyis a rendszeres segélyt a munkapiacon végképp esélytelenek szűk körére szorították, nevezetesen az egészségkárosodottakra, az 55. életévüket betöltöttekre, valamint azokra a szülőkre, akik 14 éven aluli gyermeküket nem tudják sehol napközben elhelyezni. Nekik továbbra is a családsegítőkkel kellett együttműködniük. Egy új elem volt: a 35 év alatti, általános iskolát be nem fejezetteket kötelezték az alapfokú végzettség megszerzésére, a képzésben való részvétel rát-nál magasabb támogatásával. A többi aktív korú munkanélküli számára, ha nem jutottak közmunkához, bevezették a *rendelkezésre állási támogatást* (rát). A rát összege a nyugdíjminimum volt, de egy családból csak egy személy vehette igénybe. A közcélú foglalkoztatást az önkormányzatoknak kellett megszervezniük állami források segítségével.

2011-től ismét jelentős átalakulások követték egymást. A szociális törvény 2010. évi módosításával[262] a rát helyébe a *bérpótló juttatás* (bpj) lépett. Összege és a jövedelmi feltételek maradtak a régiek. A többi feltétel változott. A jogosultsághoz szükségessé vált évenkénti 30 napos munkakötelezettség akár önkéntes munkával is, de

[259] 2005. évi CLXX. törvény illetve 2006. évi CXVII. törvény.
[260] 63/2006. (III. 27.) kormányrendelet.
[261] 2008. évi CVII. törvény.
[262] 2010. évi CLXXI. törvény.

ennek megszervezése már nem az önkormányzat és a munkaügyi szervezetek felelőssége volt, hanem a munkanélkülié. A 35 év alattiak képzését, mint együttműködést kiváltó eszközt, a kevés pozitív tartalmú feltétel egyikét, megszüntették. Bevezettek viszont egy új, már a magánélet szférájába avatkozó magatartási feltételt a szociális törvénybe: az önkormányzatok lehetőséget kaptak, hogy feltételként előírják a lakókörnyezet rendbetételét.

2012-től a közmunkát jogilag intézményesítették,[263] és ehhez kapcsolták a segélyezés újabb átalakítását, egyes segélyek csökkentését. Az egy évvel korábban bevezetett bpj-t felváltotta a fht, a *foglalkoztatást helyettesítő támogatás.* Az összeg 28 500 Ft-ról, a nyugdíjminimumról annak 80 százalékára, 22 800 Ft-ra csökkent. A rendszeres szociális segélyre való jogosultság a továbbiakban nem az 55. életévüket betöltött személyeket illette meg, hanem azokat, akik saját nyugdíjkorhatárukat 5 éven belül töltik be. A jogszabály ezt (a magyar munkaerő-piaci helyzetben meglehetős cinizmussal) úgy indokolja, hogy „e rendelkezéssel az 55 év feletti személyek is foglalkoztathatónak minősülnek, így nagyobb lehetőség nyílik visszavezetésükre a munkaerő-piacra." Ugyancsak a munkavállalási ellenösztönzés gyengítésével indokolták, hogy miért van szükség a rendszeres szociális segély (rszs) csökkentésére. Az rszs családnagyságtól függő maximális összege 2011-ben még a nettó minimálbér, 60 600 Ft volt, 2012-ben a közfoglalkoztatási bér 90 százaléka, 42 000 Ft lett.

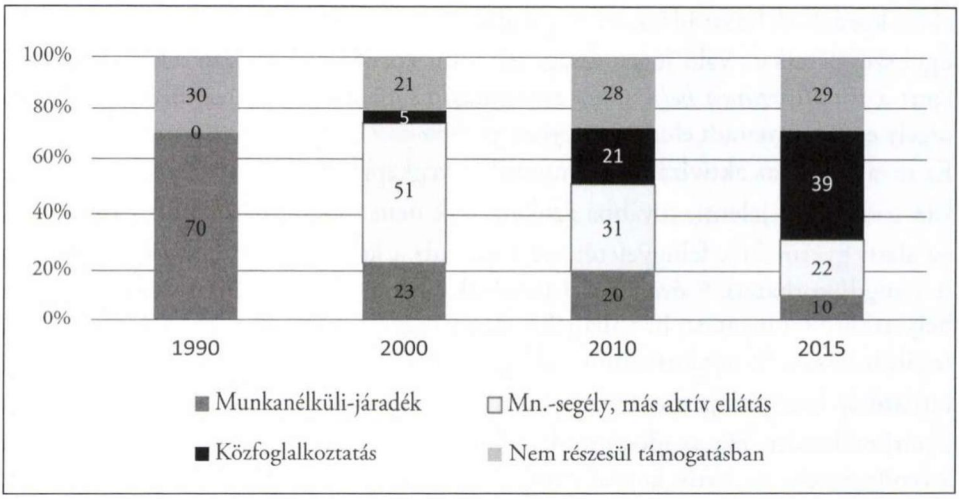
2013-tól kezdve az egész segélyezési logikát átalakító lépésekhez kezdtek hozzá, mind szorosabban követve a „munkaalapú" társadalom eszméjét, amelyben már mindenki dolgozik és senki nem kap segélyt. Előbb[264] „egyszerűsítettek", egyetlen önkormányzati (települési) támogatásba vonva össze az átmeneti segélyt, temetési segélyt és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, kihagyva a segélyek közül az adósságkezelési támogatást és a lakhatási segélyeket, köztük a nagyon fontos, túlnyomó részt normatív lakásfenntartási támogatást. Ezt követően a 2014. évi költségvetésben[265] részleteiben is módosították a szociális törvényt. Ezt a radikális átalakítást több helyen érintjük, itt az aktív korúak ellátásaira helyezzük a hangsúlyt. Megváltozott az igazgatási keret. A munkaerő-piaci intézményrendszert betagolták a kormányhivatalokba. Szétválasztották az államilag finanszírozott normatív, azaz kötelező ellátásokat és az önkormányzati felelősségű „maradékot". 2015. március 1-jétől a járási hivatalok állapítják meg és intézik a következő ellátásokat:

[263] 2011. évi CVI. törvény.
[264] 2013. évi LXXV. törvény.
[265] 2014. évi XCIX. törvény Magyarország, 62–92. §, illetve Kormányzati tájékoztatás.

aktív korúak ellátása; időskorúak járadéka; ápolási díj; közgyógyellátás; egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság. Az aktív korúak ellátása most két ellátást jelent: a *foglalkoztatást helyettesítő támogatást* (22 800 Ft) és a rendszeres szociális segély egy megmaradt elemét, az *egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatást*. Ez továbbra is az aktivizálási szempontból végképp reményteleneket, az egészségkárosodottakat jelenti, továbbá azokat, akik nem tudják másképp biztosítani 14 év alatti gyermekük felügyeletét, de kimaradt a korábbi harmadik, idős csoport. A nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltők csak akkor kaphatnak foglalkoztatást helyettesítő támogatást, ha vállalják a munkaügyi központtal való együttműködést (nyilvántartás, felajánlott munka elfogadása). Ez azt is jelenti, hogy a foglalkoztathatóság kategóriája most már a munkanélkülieknél is az emelkedő nyugdíjkorhatárhoz kötött. Ha az idős munkanélküli a feltételt nem vállalja, akkor kikerül a rendszerből, az „aktív korúak ellátására való jogosultságát meg kell szüntetni". Kivétel mégis van: ha a saját nyugdíjkorhatárát 5 éven belül eléri és számos más feltételnek (pl. korábbi 20 év munkaviszony) eleget tesz, akkor kaphatja a nyugdíj előtti álláskeresési segélyt.

A regisztrált munkanélküliek között az ellátatlanok aránya 2005-ig 140 ezer fő alatt volt, azt követően 200 ezer fölé emelkedett.[266] A lassan meginduló piaci mozgások és a tömeges közfoglalkoztatás nyomán a munkanélküliek és az ellátatlanok aránya egyaránt fogy. A regisztrált munkanélküliek száma 2015-ben a 2010 körüli 500 ezer fölöttiről 400 ezer körülire csökkent, az ellátatlanok száma 170 ezer körülire, és hasonló arányú az ellátatlanok számának csökkenése. Vagyis a regisztrált munkanélküliek közül, akiknek száma nem tartalmazza a közfoglalkoztatottakat, nagyjából minden második továbbra is ellátatlan, de számuk a korábbinál kisebb. Arról nincs információ, hogy hány állástalan került ki valamilyen szankció miatt a regisztrációs rendszerből. Az alábbi grafikon nem a regisztrált munkanélküliek, hanem a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnál összesen nyilvántartott állás nélküliek megoszlását mutatja be. Ebből világosan látszik, hogy mind az álláskeresési járadékot, mind a segélyeket (és az egyre fogyó más aktivizáló ellátásokat) kiszorította a közmunka. Ami nem szorult vissza, az az ellátatlanok aránya (lásd 15. ábra).

[266] Nagyon sok adat forog a nyilvánosságban, a számok hónapról hónapra is, az adatgyűjtéstől függően is változnak. Itt a legutolsó adatokat használjuk, amelyek 2016-ban a Munkaerőpiaci Tükörben megjelentek.



15. ÁBRA | **Munkát keresőknek szóló ellátások, programok (NFSZ-nél nyilvántartottak), 1992–2014**

Forrás | Munkaerőpiaci Tükör, 2016, 5.14. táblázat.

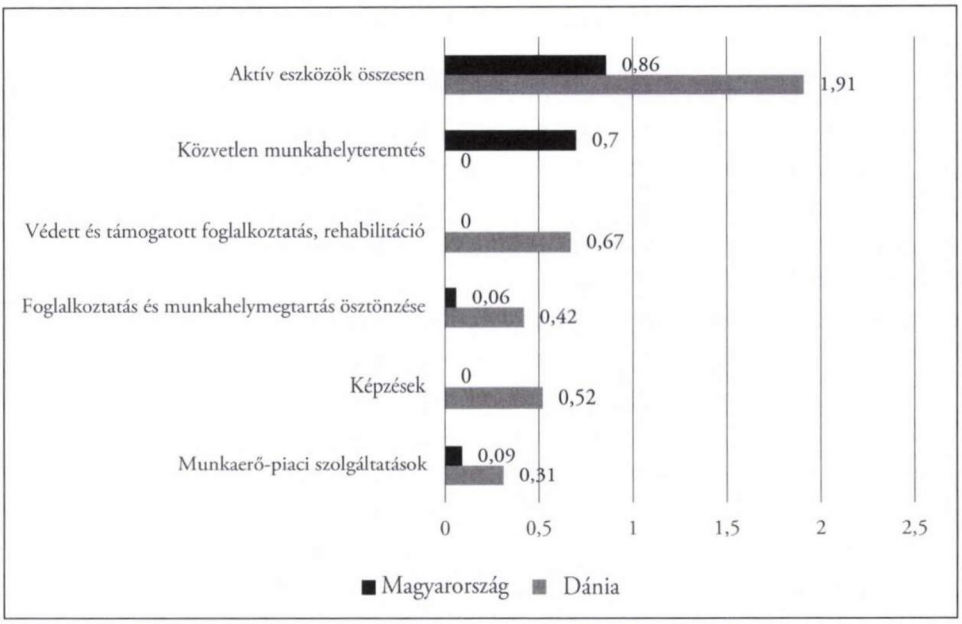
„AKTÍV" ESZKÖZÖK – KÖZFOGLALKOZTATÁS

Az aktív eszközök típusai és értelmezése sokat változott az utolsó 25 évben. Az 1991. évi foglalkoztatási törvény számos eszközt különböztetett meg, amelyek zöme alig fordult elő a gyakorlatban. A törvényben 13 eszköz került szabályozásra[267] (nevezetesen a munkaerő-piaci képzés; a közhasznú foglalkoztatás; tartós munkanélküliek foglalkoztatásának bértámogatása; a munkanélküliek vállalkozóvá válásának támogatása; a pályakezdők foglalkoztatását segítő támogatások; a részmunkaidős foglalkoztatás támogatása; a mobilitási támogatás; a munkahelymegőrzés támogatása (főleg bértámogatás); a munkahelyteremtés támogatása; járulékkedvezmények a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásának elősegítésére; alkalmi munkavállalói (AM) könyves foglalkoztatás, egyszerűsített foglalkoztatás; munkaerő-piaci szolgáltatások; munkaerő-piaci programok. Ezek közül az összes érintett 70-80 százaléka a kétezres évek végéig három lehetőséget vett igénybe, a képzést (20–25%), a bértámogatást (25–30%), és a közmunkát (20%). Azóta jelentős változások történtek, amelyek más irányba mentek, mint Európa nyugati térfelén. Nyugaton már a kilencvenes évektől egyre nagyobb fontosságot tulajdonítanak a munkaügyi szolgáltatásoknak,

[267] Frey 2011.

amelyek a munkaközvetítés adminisztratív feladatain túl aktívan segítenek a munkakeresésben, ami magában foglalja a tanácsadást, a mentorálást, a követést.

Az OECD a fentitől eltérő csoportosításban közli az ALMP (Active Labour Market Policies) adatokat.[268] Hat fő csoportja a munkaerő-piaci, igazgatási és állásközvetítő szolgáltatások; különböző típusú képzések; foglalkoztatás és munkahelymegtartás ösztönzése; védett és támogatott foglalkoztatás, rehabilitáció; közvetlen munkahelyteremtés; vállalkozás indítás. Tudott, hogy számos ország elindult a korábbi európai jóléti modelltől egy neoliberális irányba, amely mind szélesebb körben alkalmazza a segélyt csak munka ellenében elvét, és amennyire lehet, szigorítja a feltételeket. Dánia egyike azon kevés országnak, amelyek figyelembe veszik a munkaerő rugalmasságára vonatkozó munkáltatói igényeket is, de közben tartják korábbi törekvéseiket a humánus biztonságra. Noha e kiadásoknál látszólag kis összegekről, a GDP néhány ezrelékéről van szó, a Magyarország és Dánia közötti különbségek sokatmondóak, mert nem csak a két ország közötti gazdasági fejlettség különbségét tükrözik (lásd 16. ábra).



16. ÁBRA | Magyarország és Dánia aktív munkaerő-piaci kiadásai a GDP százalékában, 2014

Forrás | http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP#.

[268] Public expenditure and participant stocks on LMP. Csak az országok egy része tesz eleget az adatközlésnek, Magyarország ezek között van.

Az új – egymással ütköző befektetői/munkáltatói és munkavállalói – igények (flexicurity, azaz „rugalmas" biztonság egyfelől, jelző nélküli biztonság másfelől) és az a tapasztalat, hogy a tartós munkanélküliek, képzetlenek helyzetén nehéz változtatni, az „aktiválás" fogalmát előtérbe hozta. Ebben jelentős a szerepe (elvileg) a komplex módszereknek.

Magyarország a közfoglalkoztatás szinte kizárólagos eszközzé tételével[269] kizárta a munkaerő-piaci eszközrendszerből a komplexitás felé való általános elmozdulást. Ezt a 2014-es segélyreform jogszabályokkal úgy erősítette meg, hogy „megszűnik a családsegítés szerepe az aktív korúak ellátásában részesülők együttműködési kötelezettségének biztosításában". A járási szintre emelt munkaügyi igazgatásban már nem is lehet helye egy „egyablakos", a szociális, munkaügyi stb. ellátásokat összekapcsoló rendszernek. Ennek ellenére, főként az EU szorgalmazására és forrásaival már jóval korábban elindultak ún. komplex munkaerő-piaci programok. Noha törvényi hátterük már 2000-ben bekerült a foglalkoztatási törvénybe, az első szervezett kísérleti projektek 2006-ban indultak.[270] Ezek értékelése során világossá vált, hogy a munkanélkülieknek nyújtott legfontosabb aktív segítség a komplex, személyre szóló támogatás, ami csak helyi szinten, sokféle intézményi és szakmai együttműködéssel valósítható meg.[271]

A lokális, komplex munkaügyi programok szinte az egyetlen eszközt jelentik a tartósan munkanélküli, különösen hátrányos helyzetű mélyszegény, roma emberek aktiválására. A tartós munkanélküliség jelentős. Magyarországon az egy évnél tovább munka nélkül lévők száma 1990 után 100 és 150 ezer fő közt ingadozott. A válság után 2010-ben 210 ezerre emelkedett. A közmunka révén ez a szám 2014-ben 50 ezerrel csökkent. Nem tudjuk, hogy ez mennyire valóságos csökkenés. Ha ugyanis a tartós munkanélküli csak a közfoglalkoztatásig jut, és onnan visszakerül a segélyezésbe, akkor már nem számít tartósan munkanélkülinek.

A fiatalok munkanélkülisége egy másik fájdalmasan neuralgikus pont. Az első időkben különösen sokkoló volt, ezért a pályakezdők pénzbeli támogatása elfogadott eszköz lett. 1996 közepén azonban megszűnt a tanulmányaikat befejezett, de elhelyezkedni nem tudó fiatalok segélyezésének lehetősége. Az akkor bevezetett „Pályakezdők elhelyezkedési programja" nem volt különösebben eredményes, a fiatalok munkanélkülisége magas maradt. A 2008-as válság után a 15–19 éves korcsoportban 50 százalékra, a 20–24 évesek csoportjában pedig 25 százalékra emelkedett. Azóta

[269] A közfoglalkoztatás irodalma olyan jelentős, hogy itt részletesen nem foglalkozunk vele. Lásd pl. Bakó et al., 2014; Cseres-Gergely–Molnár 2014; Fazekas–Varga 2015; Magyar Szegénységellenes Hálózat 2014; Váradi 2016; Vida 2014.

[270] HEFOP 2.2.2.

[271] Simonyi 2012.

az arány 10–20 százalékkal csökkent. Minthogy az ifjúsági munkanélküliség szinte egész Európában probléma, az Európai Unió 2013-ban egy Ifjúsági Garancia Program elindítását kezdeményezte minden érintett országban.[272] Magyarország jelentős támogatással 2015-ben kezdett a program megvalósításához. A 7 éves projektre 200 milliárd támogatást ígérnek.[273] A Bizottság Magyarországról szóló 2016. évi országjelentése[274] szerint a program helyenként elindult. Problémaként a komplex, személyes szolgáltatások gyenge színvonalát és a szakmaközi együttműködések hiányát emeli ki, amibe Magyarországon szinte minden komplex program beleütközik.

MUNKABIZTONSÁG, MUNKAVÉDELEM

A társadalom árt is, véd is – ahogyan ezt Losonczi Ágnes negyedszázada érzékletesen megmutatta.[275] Az általa is számba vett ártó-védő tényezők egyike a munka. A munka véd, amikor közösséget ad, képességeinket működni engedi, megélhetést biztosít. És árt, amikor a munka monoton, céltalan, túlterhelő, veszélyesek vagy nehezek a munkakörülmények, amikor vegyi anyagok, sugárzás, tartós vagy egyoldalú fizikai megterhelés aláássa az egészségünket. A „pszichoszociális kockázatok" az ILO ajánlásai miatt is számos országban a hivatalosan elismert, számon tartott és kezelt ártalmak közé tartoznak. Ezt a „kockázatot" a magyar törvény szövege is tartalmazza. Természetesen ebbe az inkább orvosi kategóriába nehezen férnek el a munkával kapcsolatos társadalmi eredetű stresszek. Ami ellen – ma – hivatalosan védeni lehet, azok a fizikai veszélyek és ártalmak. Magyarországon évente mintegy 25 000 olyan munkabalesetet regisztrálnak, ami 3 napon túli munkaképtelenséget okoz, ebből 120-130 halálos kimenetelű. Ha a rövidebb hatású baleseteket is számítjuk, akkor (2007-ben) 43 000 baleset volt.[276] Ugyanakkor 360 000 ember számolt be arról, hogy végzett munkája csak az előző év során egészségét károsította, új betegséget hozott vagy a meglévőt súlyosbította. Amikor arra kérdeztek rá, hogy hordoz-e munkájuk potenciális veszélyt, akkor még nagyobbra tágult a kör. „A jelenleg foglalkoztatottak 28%-a, mintegy 1,1 millió fő vélte úgy, hogy olyan kémiai anyagok, rezgés, zaj, kényszeres testtartás miatti ártalomnak van kitéve munkahelyén, esetleg

[272] Európai Bizottság 2013.

[273] http://autopro.hu/szolgaltatok/200-milliard-forintot-igert-Czomba-Sandor-a-fiatalok-munkabaallitasara/8723/.

[274] European Commission 2016.

[275] Losonczi 1989.

[276] KSH 2008.

baleset veszélye fenyegeti".[277] A közvetlenül a végzett munkával összefüggő mentális stressztől „csak" 560 ezren tartottak.

A sokféle mérhető és részben kivédhető kockázat ellen 150 éve folyik a küzdelem. Mára a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet számára is, az Európai Unió számára is kiemelten fontos kérdés a munkaegészségügy és a munkabiztonság. Nemzetközi szervezetek és szabályok sora jött létre. Az Európai Unió egyik sikerének tartja, hogy tagországaiban sikerült számos kérdést tudatosítania, elősegítenie az erre irányuló jogszabályokat, és a kisvállalkozásoknál is előrelépés történhetett az egészségesebb munkakörülmények érdekében. Magyarország kormánya 2016 októberében fogadta el a munkavédelem nemzeti politikáját, ami a 2016–2022 közötti időszakra vonatkozó új stratégia.[278] Az Unió további feladatának tartja olyan munkavállalói jogok erősítését, hogy a munkavállalóknak legyen joguk az egészség és biztonság kérdéseibe beleszólni, változtatásokat javasolni, illetékes hatóságokhoz fordulni, és ha komoly veszélyt észlelnek, legyen joguk a munkával leállni.

A munkaegészség és munkabiztonság fontosságát mutatja, hogy minden országban több intézmény foglalkozik a kockázatokkal, a védelmekkel, a hatások megelőzésével vagy enyhítésével, kutatásával és kezelésével. A szakirodalomban nem találtunk olyan országot, amelyben ne lennének erre szakosodott, önálló, alkalmasint kormányzattól független intézmények és hatóságok. Magyarországon azonban elég sajátos a helyzet.[279] Elvileg, illetve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet szerint olyan felügyeleti rendszerre van szükség, amely integrálja a munka-egészségügyi ellenőrzést, a munkabiztonság ellenőrzését, valamint a műszaki biztonságtechnikai ellenőrzést. Ez nálunk nem nagyon sikerült. 1981-ban a munkavédelem irányítása került át az államigazgatáshoz. 1984-ben a munkavédelem irányítására létrejött az Országos Munkavédelmi Főfelügyelőség (OMvF). Hatásköre 1987-ben kibővült a munkaügyi ellenőrzéssel, és ezzel egyidejűleg a neve „Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség"-re (OMMF) módosult. Amikor az 1990 utáni első munkavédelmi törvény[280] alapján a munkabiztonság védelme is állami szintre került, az OMMF rövidítése maradt, de neve „Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség" lett. Mindeközben a munkaegészségügy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) hatáskörében maradt.

[277] KSH 2008, 4.

[278] http://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/munkaeropiaci-es-kepzesi-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-elfogadta-a-munkavedelem-nemzeti-politikajat.

[279] A továbbiak leírásában az OMMF honlapján 2016 szeptemberében még megtalálható információkra támaszkodunk, http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=362#80tol, http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=393.

[280] 1993. évi XCIII. törvény.

2007-ben vélték elérkezettnek a munkabiztonság és munkaegészségügy összevonásának idejét. A munka-egészségügyi hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok az ÁNTSZ-től az OMMF-hez kerültek. Ezzel megszületett Magyarországon az egységes munkavédelmi hatóság. A szakmai munkában, kivált a foglalkozási betegségek kezelésében és kutatásában közreműködött az Országos Munkahigiénés és Foglalkozás-egészségügyi Intézet (OMFI).

Ez a helyzet 2011-től változott meg, amikor a munkabiztonság-munkaegészségügy felelősségi köreit rendeleti úton fokozatosan centralizálták. Az OMFI beolvadt az ÁNTSZ-be, illetve utódjába, az Országos Tisztiorvosi Hivatalba, annak Munkahigiénés és Foglalkozás-egészségügyi Főosztálya lett. Az OMMF 2011 végén kissé puccsszerűen jogutód nélkül megszűnt. 2012. január 1-jén létrejött a Nemzeti Munkaügyi Hivatal. Ettől kezdve 2014-ig a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetrendszere a Nemzeti Munkaügyi Hivatalból, a munkaügyi központokból és a kirendeltségekből állt. Munkájuk tartalmáról kevés az információ. Egyes híradások szerint csökkent a munkaügyi és a munkavédelmi helyzetre közvetlenül kiható ellenőrzések, illetve az ezeket végző munkaügyi és munkavédelmi felügyelők száma. Munkájukról csak annyit tudunk, hogy számos munkajogi szabálytalanságot tártak fel és szankcionáltak.[281]

Néhány 2014. év végi kormányrendelet fejezte be a centralizálás és államosítás történetét (egyelőre). Az ÁNTSZ, illetve az Országos Tisztiorvosi Hivatal megmaradt. A 318/2014. Korm. rendelet megszüntette a Nemzeti Munkaügyi Hivatalt, a 319/2014. létrehozott egy új Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalt. A 320/2014. Korm. rendelet[282] munkavédelmi és munkaügyi hatóságként a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert jelölte ki, a munkaügyi központok és kirendeltségek pedig a megfelelő szintű (megyei, illetve járási) kormányhivatalokba kerültek, annak „munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervei" lettek. Ennek megfelelően a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szervezetrendszere 2015-től – hivatalos fogalmazásban – a Nemzetgazdasági Minisztériumból, a fővárosi, megyei és járási kormányhivatalok foglalkoztatási, munkaerő-piaci feladatokat ellátó szakigazgatási szerveiből áll. A munkaügyi szereplők oldaláról nézve arról van szó, hogy az egész munkaügyi szervezet – munkaerő-piaci szervezetek, érdekvédelem, munkavédelem – betagolódott az államigazgatási rendszerekbe, elveszítette önállóságát, tárgyalási pozícióit, ellenőrizhetőségét és átláthatóságát.

[281] https://pogiblog.atlatszo.hu/2016/02/23/riaszto-szamok-a-munkaugyi-ellenorzeseknel/.

[282] 320/2014. (XII. 13) Korm. rendelet az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról.

2010 és 2016 között a fenti átszervezéseken kívül kevés jele volt a kormányzat munka-egészségügyi, munkabiztonsági aktivitásának. Új jogszabályok rendeleti szinten sem tűntek fel. 2016-ban módosították az 1993. évi munkavédelmi törvényt.[283] A 2016. évi törvényt főként európai jogharmonizációs ügyek tették szükségessé. Új eleme nincs, egy-két mozzanatot a korábbinál jobban kiemel. A munkavállalóknak és munkáltatóknak már korábban is konzultálniuk kellett munkabiztonsági ügyekben. Az új törvény most e tekintetben a kisvállalkozások feltételeihez igazodik: vállalati munkavédelmi felelős megválasztásához 20 fő már elégséges a korábbi 50 helyett. (Igaz, a „korábbi" 50 főt a munkavédelmi törvény módosítása tartalmazta, annál jóval korábban, 1993-ban és azt követően hosszú ideig már 10 fő esetén is választani kellett munkavédelmi felelőst.) A másik újítás egy „aránytalanságot" kíván korrigálni. A törvényhozó úgy látja, hogy korábban a szabályszegési szankciók túlnyomó többségét a munkáltatóval szemben szabták ki, mert őt tekintették felelősnek. Ráadásul a „munkavédelmi hatóság szabálysértési jogkörének megszűnésével a munkavállalói mulasztás nem szankcionálható a ténylegesen szabályszegő munkavállalóval szemben. Azért, hogy a munkáltató felelősségén túl, a munkavállaló kizárólagos szabálytalan munkavégzését a hatóság szankcionálni tudja, a törvény bevezeti a közigazgatási bírság alkalmazásának lehetőségét. A bírság összege ötszázezer forintig terjedhet."[284] Ez az (munkavállalók fizetéséhez képest immár nem szokatlan, de feltűnő) új aránytalanság azért is visszás, mert az adott erőviszonyok és az új munkatörvénykönyv szabályai nem kedveznek annak, hogy a munkavállalók bizonyítani tudják egy szabálytalanságban való vétlenségüket.

MÉLTÓSÁG, JOGOK, ÉRDEKEGYEZTETÉS

A fizetett munka nem csak jövedelemforrás. A megélhetés megszerzésének módja, miként a megszerzett színvonal maga mindig az „énkép" fontos összetevője volt. A tőkés társadalomban, a kiváltságok és szolgai kötöttségek elmúltával, amikor a túlnyomó többség fizetett munkából élt, a foglalkozás, illetve a munkahely lett alapja számos megkülönböztetésnek, önazonosságnak, gyakran az önértékelésnek és mások megbecsülésének is. Egy új kutatás a munka önértékéről arról tájékoztat, hogy – noha az arány 25 év óta valamit csökken – a többség még mindig egyetért azzal az állítással, hogy „akkor is dolgozna, ha nem lenne szüksége pénzre" – minél fiatalabb, és minél képzettebb, annál inkább.[285] Azt nem tudjuk, hogy a jövő e téren mit hoz,

[283] 2016. évi LXXIX. törvény.

[284] http://www.vsz.hu/index.php/hirek/erdekegyezteto-forumok/49-friss-hirek/897-utmutatot-a-munkavedelmi-toerveny-2016-julius-8-tol-hatalyos-modositasarol.

[285] Hajdu–Sik 2016, 406.

de egyelőre a többség számára a megélhetés módja kulcskérdés. És ahogy a jogokkal kapcsolatos tudat erősödött, úgy kerültek előtérbe a 20. században a munkához kapcsolódó jogok, a munkavállalók érdekeinek védelme, a munka méltósága. Ezt az ombudsman olyan fontosnak tartotta, hogy ebből a szempontból vizsgálta meg 2011 összes jogszabályát. Jelentésében azt állapította meg, hogy az egyes jogszabályok is, együttesük pedig különösen „messzehatóan és komplexen veszélyeztetik [...] a munka méltóságát és vele együtt az emberi méltóságot".[286] A jogalkotás szerinte különösen három területen veszélyezteti a munka méltóságát. Megkérdőjelezik a munka méltóságát a hátrányos helyzetű munkaerő-piaci csoportokra, elsősorban a megváltozott munkaképességűek helyzetére, juttatásaira vonatkozó szabályok, a közmunka szabályozása és a foglalkoztatás munkajogi szabályainak újabb változtatásai.

A rokkantakat károsító és gyakran megalázó eljárásokkal már foglalkoztunk. Az ombudsman kiemeli, hogy az új szabályozás a megváltozott munkaképességű személyeket „a társadalom többi részétől eltérő minőségű személyként kezeli, kijelölve helyüket a puszta fizikai létfenntartás szélén [...] Nemcsak megfosztja ezt a csoportot a korábban sem bőkezű, de legalább biztosítotti jogon járó ellátástól és »szociális segélyezetté« degradálja őket, de még azt a lehetőséget is kizárja, hogy az emberi méltóság társadalmi-kulturális minimumához szükséges kiegészítő jövedelemhez legalább a munkaerő-piaci szabályok szerint juthassanak hozzá."[287]

A magyar közfoglalkoztatási program Európában, sőt, a világban is egyedülállóan kiterjedt mind a résztvevők számát, mind a program tartamát, mind pedig a költségvetési kiadásokat tekintve.[288] A program mintegy 300 ezer családot, legalább 1 millió embert ér el, kiadásai 2015-ben a GDP közel 1 százalékát tették ki. Az adott körülmények között vannak elismerendő pozitívumai, hiszen a közmunkásbér több, mint a segély, és a valamennyire is értelmes munka jobb, mint a teljes tevékenységi űr.[289] Intézményesült és tartós megoldásként azonban a szegénységet tartósító, a társadalmi integrációt gyengítő és a gazdaságot sokféle módon károsító csapda. Az ombudsman szerint „abban az egyediségben, ahogyan (a közmunkaprogram) Magyarországon intézményesült és megvalósul, az emberi szabadság és egyenlőség gondolatával, az emberi méltósággal való összeegyeztethetőség komoly kérdéseit veti fel". Az Alaptörvény szerint „mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához". Ám az első felkínált munka elfogadásának kényszere sérti ezt az alkotmányos jogot. Méltóságot sért a helyi hatalomnak való kiszolgáltatottság, amely állandósítja a helyi vezetőtől (polgármestertől) való függést, a hagyományos

[286] Állampolgári Jogok Biztosa 2013, 9.
[287] Állampolgári Jogok Biztosa 2013, 11.
[288] Fazekas–Varga 2015, 41.
[289] Váradi 2016.

patrónus-kliens viszonyt. A munka méltóságát veszélyezteti a munkavállalói jogok töredékes megvalósulása, a munkafeltételek alacsony szintje, a munkavédelmi hiányosságok, és az is, hogy valójában a segély egy formája, és a segély társadalmi lebecsülését átsugározza a közmunkára.[290]

A munkajog szerepe alapvető a munkavállalók biztonságának és méltóságának megszilárdításában. A jogok elismertetéséhez egyesült erőre, a szakszervezetekre, sok és nehéz küzdelemre volt szükség. Számos országban voltak tömegmegmozdulások, olykor durva rendőri erőszakot kiváltó sztrájkok vagy tüntetések. A munkavállalói szervezetek társadalmi tárgyaló partnerként való elfogadása lassú folyamat volt, ami végül az első világháború után ért révbe a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) megalakulásával. Ez az első, azóta is egyetlen tripartit szervezet, amelynek vezető testületeiben a kormányok, a munkáltatók és a munkavállalók képviseltetik magukat. (Az ILO 1946 óta az ENSZ egyik szakosított ügynöksége, szervezete.) Magyarországon a szakszervezetek a 19. század vége óta léptek színre. Sorsuk hányatott volt. Az államszocialista diktatúra az autonóm érdekvédelmet nem tűrte el, a szakszervezeteket az állami akarat „transzmissziós szíjává" degradálták. Ez a kiszolgáló szerep aláásta a szakszervezetek hitelét, 1990 után a megszűnés is fenyegette őket. Ugyanakkor 1988-tól egy megújulási folyamat is elkezdődött, melynek során számos független szakszervezet alakult. Fogadtatásuk a neoliberalizmus felé hajló „baloldalon" elutasító volt, mert hagyományosan piactorzító tényezőnek tekintik őket (pláne a még épp formálódó piac feltételei mellett). Maguk az új és főleg a régi (vagy csak formailag átalakult) szakszervezetek sem álltak hivatásuk magaslatán. Nem tudtak beleavatkozni a privatizációs munkahelyrombolásba, nem tudtak támaszt adni a Munkástanácsoknak, még az Antall-kormány egyes gesztusait (székház-ügyben) sem tudták kihasználni. Nem meglepő, hogy a szervezettség 25 év óta folyamatosan csökken. Ma a szakszervezeti tagok arányát 8 százalék körülire teszik.[291] Ez az arány nemzetközileg nem szokatlan, bár a skála széles, a skandináv országok 60–80 százalékos aránya és Franciaország 7 százalékos aránya között mozog.[292] A munkavállalói szervezetek gyengülése a gazdaság globális átalakulásával összefüggő általános tendencia. Mégis úgy tűnik, tekintélyük és a hatalmi küzdelmekben való súlyuk a nyugati országok jelentős részében a tagságnál szélesebb társadalmi elfogadottságra támaszkodik, azaz még mindig jelentős. Ezt bizonyítja jó néhány ország példája, akár Franciaországé is, ahol a szakszervezetek súlya a 7 százaléknyi tagság ellenére jelentős. Az Európai Unió ugyancsak fontos szerepet biztosít a társadalmi partnerek

[290] Csoba 2010; Vida 2014.
[291] Berki 2016.
[292] https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN.

képviseletének minden lehetséges területen. Így jöhetnek létre a tagországokra kötelező érvényű munkajogi minimum követelmények annak ellenére, hogy a munkajog egésze a tagországok kompetenciájába tartozik.

A munkajog tartalma folyamatosan változik. Célja, amiért a 19. században létrejött és amit nem lehet elégszer ismételni, a korlátlan piaci kiszolgáltatottság és munkáltatói erőfölény csökkentése, a kollektív alku előmozdítása, a munkabéke megteremtése a jogi egyensúly és az érdekegyeztetési folyamatok segítségével. Tartós elemei a munkavállalók és munkáltatók jogainak és kötelességeinek meghatározása; a munkakörülmények szabályozása, legalább minimumok előírása; a munkáltatók kötelezettségeinek rögzítése a dolgozók tájékoztatásában és a velük való konzultációkban. A munkavédelem, ezen belül a munka biztonsága és a munkaegészségügy szervesen kapcsolódnak a jogokhoz.[293]

Magyarországon a munkajogot alapvetően a Munka Törvénykönyve tartalmazza. Mára két rendszerváltást követően született törvénykönyvünk van, az elsőt 1992-ben, a másodikat 2012-ben szavazta meg a parlament.[294] A kettő között stílusban is, tartalomban is jelentős a különbség. Az első megfelelt az Európában általános demokratikus normáknak, annak a rendeltetésének, hogy a munkáltatói erőfölényt a munkavállalók és érdekvédelmi szerveik jogaival ellensúlyozza. A másodikat a szakértők az autoriter és neoliberális munkajogi rendszerek nem nagyon szakszerű keverékének látják.[295]

A második munkatörvénykönyv kidolgozását megelőzte a munkabéke egyik fontos pillérének, az országos érdekegyeztetésnek a megszüntetése. A miniszterelnök az Országos Érdekegyeztető Tanács 2010. októberi ülésén még az OÉT együttműködését kérte az egymillió munkahely megteremtéséhez, bár emlékeztette az OÉT részvevőit, hogy 1998–2002 között is korlátozottnak tartotta az OÉT szerepét. Érvelése szerint „mi (vagyis a kormány) nemcsak általában képviseljük a választókat, mi képviseljük a munkaadókat és a munkavállalókat is, mindannyian szavaztak ránk". Ezért nem fogadható el az a szerepmegosztás, hogy „Önök képviselik a munkaadókat, illetve a munkavállalókat, mi pedig önmagunkat, hiszen mi képviseljük a magyar választók választásokon kinyilvánított akaratát, amelyben ott vannak a munkaadók és munkavállalók akarata, [...] tehát ránk nemcsak mint a kormánypárt képviselőire tekintsenek, hanem mint a választópolgárok képviselőire. [...] Semmilyen törvény nem írhatja felül a választói akaratot, s ennek a kormánynak a programja teljes egészében tartalmazza a választási programot." Épp ezért nem te-

[293] 1993. évi XCIII. törvény.
[294] 1992. évi XXII. törvény.
[295] Lehoczkyné 2013.

kinti „kőbe vésettnek az érdekegyeztetés jelenlegi formáját".[296] E véleményt 2011 júliusában követte az OÉT megszüntetése, illetve egy „sokkal teljesebb"-nek tekintett nemzeti konzultációs testület, a *Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács* létrehozása.[297] A számos érdeket képviselő Tanács azonban már nem köthet országos megállapodásokat, csak konzultációs és javaslattételi jogai vannak. A munka világának sajátos kérdései vagy nem kerülnek kormányszintű tárgyalásra, vagy az állam érdemi érdekegyeztetés nélkül, alkalmasint konzultációk után hoz döntéseket (minimálbérről, közfoglalkoztatásról stb.).

A munkatörvénykönyv megváltoztatásának hivatalos indoka a munkaerő-piaci rugalmasság követelménye. A tényleges cél a rugalmasság olyan egyoldalú értelmezése, mely a munkáltatói érdekeket szolgálja a munkavállaló kiszolgáltatottságának növelésével. Ezt a törvény több módon alapozza meg. Ilyen eszköz a munkáltatói érdek hangsúlyos előtérbe helyezése. Azt jelenti, hogy a munkavállaló az ésszerűség határain túl, akár a szólásszabadság korlátozásával is köteles védeni a munkáltatói érdeket. A munkáltatói érdek önmagában vett, azaz a munkavállalói érdekvédelemtől független kiemelése az első törvényben egyszer sem, az újban 5 összefüggésben is előfordul. Egy másik eszköz az érdekegyeztetés radikális leértékelése. Az országos érdekegyeztetés megszüntetése után az ágazati vagy üzemen belüli érdekegyeztetés lehetőségei is gyengülnek. Az új törvény a kollektív védelmeket – szakszervezet, kollektív szerződések garanciális szabályai – gyengíti, a szakszervezet üzemen belüli szerepét súlyosan korlátozza, ellenőrzési jogait megszünteti. A munkáltatói felmondást (még közalkalmazottak esetében is) könnyíti. A betegszabadság alatt már nem illeti meg a munkavállalót a felmondással szembeni védelem. A munkavállaló teherbíró képességének határán túl növeli a károkozási felelősséget, illetve a kármegtérítési kötelezettséget, ami a munkajogban példátlan. A kollektív érdekvédelmet az is gyengítette, hogy megszűnt a munkaügyi perek (Gyurcsány-kormány által bevezetett) ingyenessége, aminek hatására zuhant a munkaügyi perek száma, csökkent a munkaügyi bíróságok jelentősége.[298] A munkavállalói jogok a közmunkások esetében a szokásosnál is jobban gyengülnek. 2013-ban számukra egy „speciális" jogviszonyt hoztak létre. Ez lehetővé teszi, hogy a munkatörvénykönyv szabályait is lazítani lehessen náluk például fizetés, táppénz, szabadság, és természetesen a munka szabad választása tekintetében. A munkavállalói érdekvédelem erőteljes gyengítése a társadalmi hatalmi viszonyok autokrácia felé való elmozdulását mutatja.

[296] http://www.fidesz.hu/hirek/2010-09-20/egy-millio-uj-munkahely-tiz-ev-alatt/.
[297] 2011. évi XCIII. törvény.
[298] Berki 2016.

Összefoglalásként • A magyar foglalkoztatáspolitika koncepciójában, irányításában, megvalósítási módszereiben egyaránt töredezett, az indokoltnál sokkal több hektikus változást mutat, és célrendszerében fokozatosan elmozdult az európai szociális modell alapját jelentő foglalkoztatási modelltől egy neokonzervatív modell felé.[299] Az intézményi autonómiák gyengülésének folyamatában megszűnt a munkaerő-piaci intézmények önállósága, beintegrálódtak az államigazgatás szervezetébe. A rendelkezésre álló változatos eszköztárból kisebb vagy nagyobb mértékben, gyakran teljes egészében hiányzik a tisztes, méltányos bérhez való jog követelménye, a globális versenyképességgel lépést tartani tudó iskolai és iskolán kívüli képzés, a munkanélküliek megélhetésének biztosítása, a hátrányos helyzetű csoportok szegénységből kiemelkedését és integrálását segítő komplex szolgáltatások fejlesztése, a szociális- és munkajogok erősítése, továbbá a valamennyi csoportot, a munkanélkülieket is megillető társadalmi elfogadás, méltóságuk elismerése.

[299] Vaughan-Whitehead 2015.

ISKOLA ÉS ESÉLYEK

TÖRVÉNYKEZÉS A GYERMEKEK ESÉLYEGYENLŐTLENSÉGE ÜGYÉBEN[300]

Az esélyegyenlőtlenségek két nagy alaptípusa az oktatásban a fogyatékkal élők hátránya és a társadalmi-gazdasági-kulturális hátrány. Ez a tanulmány főként az utóbbival, a társadalmi eredetű esélyegyenlőtlenségekkel foglalkozik.

A fogyatékkal élő gyerekek ügyét csak néhány összefüggésben érintjük. 1950-től a fogyatékkal élő gyermekek iskolai oktatása-nevelése a központi szándékoknak megfelelően rohamosan fejlődött. A gyógypedagógiai intézményrendszer elkülönített maradt, de köre, befogadóképessége, szemlélete, módszerei, színvonala – sokban Bárczi Gusztáv kezdeményezéseire – fényévekkel javultak. A hetvenes években Magyarországra is átterjedt a vita az együtt vagy külön nevelésről. Noha máig a külön nevelés maradt a jellemző, az „alulról induló" integráló törekvéseknek számos pozitív hatása volt. A fogyatékos, egy ideje sajátos nevelési igényűnek nevezett, azaz SNI gyerekek ügye az esélyek egyenlőtlenségének egyetlen olyan terepe, ahol a rendszerváltástól a mai napig szinte folyamatosan élnek jobbító törekvések. Ebben valószínűleg annak is szerepe volt, hogy az érintett családok és szakemberek számos civilszervezetet alakítottak, amelyeknek részben nyomást gyakorló szerepük volt, részben létrehoztak a gyerekek nagyon speciális szükségleteire válaszolni tudó alapítványi iskolákat. Nem állítjuk, hogy a fogyatékkal élő, speciális szükségletű gyermekek iskolázásával minden rendben van, csak annyit, hogy ezt a kérdést a társadalom is, a kormányzat is inkább tudomásul vette és inkább próbálta kezelni, mint a társadalmi hátrányokat.

A jogszabályok iskolaformáló szerepét a társadalmi esélyegyenlőtlenségek ügyében a másutt hivatkozott jogászi érvek alapján tartom igazolhatónak.[301] A jogi voluntarizmus és a jogászi logika ezen a területen is maguk alá gyűrtek egy szélesebb érvényű társadalmi, társadalompolitikai és közpolitikai racionalitást. A tanulási és továbbtanulási esélyek közötti társadalmi szakadékok régóta ismertek. Az okok részben az iskolán kívül, részben azon belül vannak. Kérdés, hogy mire tud az állam

[300] A tanulmány Ferge (2015) átdolgozása és kiegészítése.

[301] Gajduschek 2014.

egyáltalán hatni? A legfontosabb kérdés, hogy az állam egyáltalán akarja-e az iskolai esélyegyenlőtlenség csökkentését és az integráló, mindenkit el- és befogadó oktatás-nevelés erősítését, csak egyes periódusokban vált elsődleges közüggyé. Magyarországon gyakran változott az oktatáspolitika értékorientációja, de ebben kisebb szerepe volt a klasszikus demokratikus eljárásoknak, mint a kormányzati voluntarizmusnak és az itthon inkább honos alkumechanizmusoknak.

Az államnak három olyan monopóliuma van, amelyek segítségével közvetlenül hathat az esélyek egyenlőtlenségeinek csökkentésére. Az egyik az erőszak-monopólium. Ennek közvetlen alkalmazására az iskolarendszerben ritkán kerül sor. A másik (bár némileg gyengülő) monopólium az adóztatás és az erre épülő társadalmi újraelosztás. Ennek hatásaival, ha a szükségesnél kisebb mértékben is, foglalkozunk. A nehézség az, hogy a jogalkotás és a forrásteremtés között semmilyen összhang nincs. Gyakorlatilag soha nem történnek, vagy legalábbis nem kerülnek a nyilvánosság elé a forrásszükségletet előre becslő előtanulmányok, hiányoznak az utólagos ellenőrzések és értékelések. Ennek megfelelően jelentős forrásigényű törvények kellő források nélkül, azaz rosszul vagy sehogy nem valósulnak meg. A harmadik állami monopólium a jogalkotás. A monopóliumok, főként a két utóbbi, eszközöket adnak mind az iskolán (iskolarendszeren) kívüli, mind az azon belüli beavatkozásokra.

Az *állami erőszak-monopólium* ritkán kerül elő az iskolában, amely a szimbolikus erőszak alkalmazásának kiemelkedő színtere. Fizikai erőszakra, illetve ezzel való fenyegetésre az 1950-es államosításoknál, illetve, egész más összefüggésben, az iskolarendőr-funkció alkalmazásánál 2010 után került sor.

Az *újraelosztás* jelentős forrásaira van szükség, ha az állam az *„iskolán kívüli"* fő okra, a gyerekek és családjaik szegénységére, kirekesztettségére, a munkanélküliségre, a lakáshelyzetre akar hatni. Noha minden kutatás igazolja, hogy az iskolai sikertelenség alapvetően e rossz feltételeken múlik, hogy társadalompolitika nélkül e téren mozdulni sem lehet, az oktatáspolitika és a társadalompolitika külön felségterületek: az oktatáspolitikából hiányoznak a társadalompolitikai meggondolások. Az *iskolarendszeren belüli,* az iskolát közvetlenül érintő beavatkozásoknál mindig ideológiai és politikai viták tárgya, amelyekre itt nem térhetek ki, hogy mit jelent az állam anyagi felelőssége, mennyi szerepe legyen az oktatási források biztosításában az állami költségvetésnek, illetve a nem állami, civil vagy piaci erőknek és forrásoknak. Az itt képviselt álláspont szerint az állam felelőssége igen nagy. Az állam dolga a megfelelő oktatási infrastruktúra (épület, felszereltség, iskolák elhelyezése és elérhetősége) forrásainak biztosítása; a megfelelő személyi feltételek forrásainak biztosítása a pedagógusképzéstől a pedagógusok (és általában az iskolai személyzet) anyagi megbecsüléséig; és a tanulók számára annyi forrás, ami lehetővé teszi, hogy az iskolába eljussanak és tudjanak tanulni. (Ide tartozhatnak az ösztöndíjak, utazási és egyéb

kedvezmények, iskolai étkeztetés, segítő szolgáltatások, minden hátránycsökkentő kompenzáció.)

A *jogalkotás* a politikai beavatkozás közvetlen eszköze. Témám csak a közoktatás alakítására és szabályozására szorítkozik. A politikai akarat e téren is főként a törvényekben fejeződik ki. Ugyanakkor az iskolai változások részleteinek vizsgálatánál egy sor más eszköz hatását is figyelembe kell vennünk egyes kormányrendeletektől a legfontosabb szereplőkkel, nemzetközi intézményekkel, civilekkel, vállalkozói szférával való meg- vagy kiegyezésekig, külső – például az Európai Unióból érkező – anyagi vagy szimbolikus forrásokig. A tanulmány fő vonulata a törvények köré rendeződik, ezen belül elsősorban azt emeljük ki, hogy mennyire törekedett a politika, illetve a jog a gyerekek életesélyeinek javítására. A tanulmány első részében kronológiailag tekintjük át a törvényalkotást. A hangsúly a mán van, de röviden össze kell foglalnunk, hogy mit hagyott örökbe az 1945–1990 közti oktatáspolitika. Az egyes jogszabályoknál igyekszünk tisztázni,[302] hogy mennyire voltak a változtatások inkább a keretekre, az iskola szerkezetére hatók, és mennyire voltak tartalmi, a pedagógiai paradigmákat érintő elemeik. Ettől is függött ugyanis, hogy milyen típusú hatásokat érhettek el.

1945–1989

1945 után többször változtak az oktatással, ezen belül az esélyegyenlőséggel kapcsolatos prioritások. 1945–1948 a demokratizálás évei voltak az első „komprehenzív", mindenkit átfogó általános iskolával vagy a NÉKOSZ-szal. 1949 és 1956 között az esélyeket jórészt erőszakkal akarták kiegyenlíteni, a pozitív és negatív diszkrimináció eszközeivel. Ezt követően az esélyegyenlőség nem volt explicit oktatáspolitikai cél, inkább búvópatakként működött. Az iskolák közötti vagy azokon belüli spontán és tudatos szelekció (szegregáció) az akkori jogi szövegekben nem kerül elő, holott létező jelenség volt.[303] A törvények leginkább az iskolaszerkezetre hatottak. A négy és fél évtized alatt összesen egy alapvető rendeletet és hat törvényt hoztak, amelyek annyira eltérő jellegűek, hogy érdemes őket egyenként megemlíteni.

1945 júniusában *egy rendelettel hozták létre a nyolcosztályos általános iskolát.* E gondolatot Eötvös és Klebelsberg megalapozták, de a nyolcosztályos népiskola még meghagyta a 10 éves korban történő szétválást. Az új általános iskola egységes alapműveltséget adott (akart adni) mindenkinek. Az átállást (az akkori körülmények közt talán megbocsáthatóan) rosszul készítették elő, amit a közoktatás évtizedekig

[302] Lásd Radó 2007.

[303] Ladányi–Csanádi 1983.

nyögött.[304] Ennek ellenére az általános iskola néhány évtized alatt, 1990-ig többé-kevésbé egységes integratív intézmény lett. A periódus utolsó éveiben a legroszszabb helyzetűek, a cigány gyerekek túlnyomó többsége is eljutott a nyolc osztály befejezéséig.

Politikai, ideológiai, hatalmi harcok előzték meg az *1948. évi XXXIII. törvényt* „A nem állami iskolák fenntartásának az állam által való átvétele, az azokkal összefüggő vagyontárgyak állami tulajdonba vétele és személyzetének állami szolgálatba való átvétele tárgyában". Közel 5000, túlnyomórészt egyházi iskola és óvoda került át előkészítés nélkül állami kezelésbe, 18 ezer pedagógus állami státuszba.[305] Ekkor az állami fizikai erőszak is szerepet kapott az ellenállók megtörésében és szankcionálásában.

Az 1949. évi IV. törvény szervezte át a tanoncképzést, emelve annak társadalmi státusát. A három évfolyamos ipariskolákba (utóbb szakmunkásképző iskolák) belépés feltétele nyolc osztály elvégzése lett. A szakképzést érintette 1961-ben egy általános törvény, ami a szakképzést beillesztette az iskolarendszerbe. A második önálló szakképzési törvény, az *1969. évi VI. törvény.* Ez a szakmunkásképző iskolákban valamennyire javította a képzés feltételeit, de nem sokat kezdett az esélyekkel.

Az 1953. évi III. törvény a „kisdedóvásról" az óvoda új rendszerét alapozta meg. Az óvoda korábban csak a gyermekgondozás és -ápolás, nem a fejlesztés színtere volt. 1953-ban azonban a magyar oktatási-nevelési rendszer szerves részévé vált és inkább teret adott a modern pedagógiának, mint a tradicionálisabb iskolák.[306]

Az 1961. évi III. törvény jelentős előrelépést hozott a tízéves tankötelezettséggel és a szakképzés oktatásba illesztésével. Ezzel – és a gimnáziumokat, szakközépiskolákat követő szakmai képzésekkel – nem vált ugyan kimondottá, hogy az iskola valamilyen szakmai jogosítványt kell hogy adjon, de a lépések ebbe az irányba mutattak.

Az 1985. évi I. törvény az oktatásról egyszerre jelzi a szociálliberális demokratizáló és a neoliberális-individualista irány erősödését. Központi reformok helyett célként az önkormányzatok felelősségére és az iskolák szakmai autonómiájára épülő, decentralizált rendszer megvalósítását jelölték meg, jelentős pedagógiai fejlesztési törekvésekkel. A törvény sokat tett a fogyatékosellátó rendszer javításáért, a kisegítő iskolák átalakításáért. A társadalmi esélyegyenlőség, vagy a társadalmi hátrányok csökkentése csak nyomokban van jelen a törvényben. Az autonómia azonban a pedagógusokat felszabadította és jól kihasználható lehetőségeket nyitott sok kísérletre. Ezt a pozitívumot lerontotta, hogy a törvény a szülők szabad iskolaválasztása mellett

[304] Kovács 2003.

[305] Uo.

[306] Kultúrpolitika és közoktatásügy; A rendszerváltozás utáni évek útkeresése.

a 6-8 osztályos gimnáziumokat is lehetővé tette, amivel megágyazott a korábbinál sokkal szelektívebb iskolarendszernek.

Magas szintű jogszabályok nélkül is történtek ekkor az esélyegyenlőtlenségeket érintő lépések, mint például a szélesedő nyári táboroztatások. Az újító kezdeményezések egy része a rendszer diktatórikus jellege ellenére „alulról" indulhatott. Ennek jellegzetes példája, hogy elkötelezett pedagógusok és pszichológusok hogyan „csempészték be" a szociális munkát az iskolába. A fővárosi nevelési tanácsadókban 1972-től létrejött a „családgondozó" munkakör, amit akkor éppen nem létező szociális munkások töltöttek be.[307]

Az 1945 és 1990 közötti néhány törvény elsősorban az iskola szerkezetére és az oktatási keretekre hatott. Mégis, a négy és fél évtized látványosan átrajzolta az ország tudástérképét. 1989-ben a nyolc osztályt szinte mindenki elvégezte. A szakmunkás- és középiskolás tanulók száma 1965-ig rohamosan nőtt, ezt követően a szakmunkástanulók száma lassabban, a középiskolásoké még egy ideig gyorsan emelkedett. 1951 és 1989 között a szakmunkástanulók száma 60 ezerről 200 ezerre, a középiskolásoké 100 ezerről 350 ezerre nőtt. A fejlődés részben csak statisztikai csillagszórás volt, de részben a tudás terjedését, a civilizációs szint emelkedését jelentette.

1990–2010

E két évtizedben a törvények száma szaporodott. A 2010-es kormányváltásig mintegy 20 törvény foglalkozott közvetlenül az oktatással. A szövegek hosszabbodtak, számos korábban alacsonyabb szinten kezelt ügyet (pl. szakképzés-finanszírozás, felnőttképzés) törvényi szinten kezdtek rendezni. Radó Péter „két jellemző oktatáspolitikai megközelítést" vázol fel: „az első az intézményi elemekre (iskolaszerkezet és oktatásszervezés) és a tantervi szabályozásra teszi a hangsúlyt, míg a második inkább a pedagógiai paradigmaváltást és az ezzel összefüggő szükséges fejlesztéspolitikát, valamint a mérés és értékelés kimeneti szabályozó eszközeit állítja a középpontba".[308] Szerinte az 1990 utáni két évtizedben „az oktatáspolitikai gyakorlat Magyarországon közelebb áll az első megközelítéshez". Magam úgy látom, hogy a rendszerváltás előtt volt csaknem kizárólagos az első (röviden: szerkezeti, formai) megközelítés. Később sokkal vegyesebb a kép.

Az oktatási törvény 1990-es módosítása *(1990. évi XXIII. törvény)* valóban inkább az intézményalakító típushoz tartozik. Ezzel kezdődött meg nagyobb léptékben a jogi keretek hozzáigazítása a demokratikus változásokhoz. Megszűnt a köz-

[307] Ez a kezdeményezés Horányi Annabella és Hoffmann Gertrúd nevéhez fűződik, http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/eletr_hg.html.

[308] Radó 2007.

oktatás – 1948 óta fennálló – állami monopóliuma. Eltörölték a korábbi politikai és ideológiai megkötéseket. A politikailag inkorrektté vált kifejezéseket átírták, mondjuk a „szocialistát" „demokratikusra".

Az *1993. évi Közoktatási törvényben (LXXIX. törvény)*, illetve ennek 1996-ban, 1999-ben, 2002-ben módosított változataiban mindkét oktatáspolitikai megközelítés megtalálható. A törvény alapvetően a felzárkóztatást, esélykiegyenlítést szolgálja, de vannak ezzel ellentmondásban lévő elemei is. Új szerkezeti részei az ötéves kortól kötelező (iskolai előkészítő) óvoda, mely a felzárkóztatás fontos eszköze; a szabad iskolaalapítás és iskolafenntartás, melynek társadalmi hatása az esélyek szempontjából nagyon kétséges; valamint a tankötelezettségi korhatár 18 évre emelése. Az utóbbi döntés elvben az egységesedő 4 osztályos középfokú képzést, volt hivatva előkészíteni, még nem átlátható sikerrel. 129 paragrafusa számtalan szervezeti részletre kiterjed a tantervtől az intézmények működéséig. Törvényi szintre emel igazgatási, szervezési ügyeket. A tartalmi „paradigmaváltás" az esélyegyenlőség és felzárkóztatás újra megjelenő témáinál sejlik fel. A nyitó mondat rögzíti a törvény céljait, melyek között első a „művelődéshez való jog esélyegyenlőség alapján való gyakorlásának biztosítása". A „szociálisan hátrányos helyzetben lévő gyerekek" felzárkóztatása külön szerepel általában is, intézményi szintenként is, azaz az óvodában, a kollégiumban, a szakképzésben. E célok pedagógiai tartalma és eszközei azonban még hiányoznak.

A paradigmaváltás törvényi szinten a *2003. évi LXI. törvény „a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról"* elfogadásával vált nyilvánvalóvá. A törvény céljai között központi szerepe van az oktatási egyenlőtlenségek mérséklésének, az integrációs törekvések, a társadalmi befogadás erősítésének, az e célokat szolgáló jobb pedagógiai felkészültségnek. A kormányzat ilyen irányú elkötelezettségét bizonyította a 2003. évi *CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról,* mely külön fejezetet tartalmazott az oktatásról. Az oktatás jó szándékú demokratizálásához tartozott az iskolarendszeren belüli hierarchizáló szakadékok áthidalása. A szegregáció és korai szelekció ellen megoldásnak tekintett komprehenzív iskolarendszerhez vezető úton az egyik lépés a szakiskola többi középiskolához közelítése volt. Ez volt a célja a *2005. évi CXLVIII. törvénynek az oktatást érintő egyes törvények módosításáról,* ami egyebek mellett a szakképzés átalakításával foglalkozott. A kétéves szakiskolai képzés megszűnt, a szakmunkásképzőt felváltó szakiskola 4 évfolyamos (2 közismereti +2 szakképző évfolyam) lett. A reform célja elvben a korai szelekció megakadályozása, az iskolatípusok közötti átjárhatóság biztosítása, a szakmunkások általános kompetenciájának növelése volt. A törvény megvalósításához 4 év átmeneti időt biztosítottak. Az általános iskolákban azonban nem indultak el igazi változások. (Minthogy az átállást nem előzte meg pedagógusképzés és nem

álltak rendelkezésre források, ez nehéz is lett volna.) A gyakorlati megvalósítás ezért sem lehetett sikeres.

Visszatérve a pedagógiai fordulat kérdésére, az oktatási törvényben, illetve annak 2003 és 2009 között többször módosított változataiban, valamint külön törvényekben (pl. 2008. évi XXXI.) jó néhány társadalmi esélykiegyenlítő paradigmaváltó eszköz szerepel. Ilyenek az óvodáztatási támogatás (lásd a Családi ellátások és szolgáltatások fejezetben); a korábbinál részletesebb antidiszkriminációs elemek, amelyek jogszerű megoldásokat keresnek a felek harmonikus együttműködéséhez; az integrációs felkészítés, amihez 2004-től a költségvetés kiegészítő normatívát rendel; a hátrányos (halmozottan hátrányos) helyzetű gyermek fogalmának meghatározása, ami a cigány gyerekeket segítette abban is, hogy bekerüljenek a „kedvezményezetti" körbe, meg abban is, hogy ne váltson ki ellenérzést pozitív megkülönböztetésük; az egyéni fejlesztési tervek, melyek a felzárkóztatás, tehetséggondozás, beilleszkedési, magatartási, tanulási vagy szociális nehézségekkel küzdő tanulók segítését szolgálják; a hagyományos frontális módszerrel szakító, alternatív, személyiségközpontú tanítási módszerek. A fogyatékos gyerekek integrálásában is jelentős volt az előrelépés: a törvény megszigorította a sajátos nevelési igényű minősítés eljárását, és bátorította az enyhe fokban értelmi fogyatékosnak minősített diákok integrálását. A paradigmaváltáshoz tartoztak az iskolai kezdőszakasz (első 4–6 év) eredményességének javítása és az alapvető kompetenciák fejlesztése; az osztályzás szöveges értékeléssel való fokozatos felváltása; a szakos tanítás megkezdésének későbbi időpontra tolása; maga a tantervi reform.

Az iskolák közötti szegregációt a közoktatási törvény közvetlenül csak részlegesen tudta csökkenteni. „Miután sem az Országos Iskolai Integrációs Hálózat létrehozása, sem az integrációs normatíva, sem az SNI (sajátos nevelési igényű) tanulókra vonatkozó szabályozás többszöri módosítása, sem az óvodáztatás kiterjesztése, sem az IPR (Integrációs Pedagógiai Rendszer) kidolgozása és elterjesztése nem volt képes megfékezni a szegregációt, a kormány 2005-ben csendes közoktatási rendszerkorrekcióra szánta el magát: első ízben módosított lényegi módon a (korábbi) modellen. A módosított közoktatási törvény arra kötelezte az iskolafenntartó önkormányzatokat, hogy a beiskolázási körzethatárok meghúzásával esélykiegyenlítő szempontokat érvényesítsenek; túljelentkezés esetén pedig részesítsék előnyben a halmozottan hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű gyerekeket."[309]

Az oktatási törvénynél jogilag erőteljesebb intézkedéseket tett lehetővé az esélyegyenlőségi törvény. Kimondta ugyanis, hogy sérti a törvényt (az egyenlő bánásmód követelményét) egyfelől személyek vagy csoportok jogellenes elkülönítése egy okta-

[309] Havas–Zolnay 2011.

tási intézményben, másfelől pedig „olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak". Az 1993 és 2010 között zajló, 2000 elejétől lendületesebbé váló folyamatban számos nagy léptékű döntés született az integráltabb és méltányosabb iskolarendszerért. Történtek erőfeszítések a megvalósítás érdekében, de az elért eredmények részlegesek maradtak, s mint 2016-ban kiderült, 2009 és 2015 között ismét tovább nőttek a jó és rossz tanulók teljesítményei közötti különbségek.

Összefoglalva az eddigieket: az oktatáshoz kapcsolódó törvényeknek (jogszabályoknak) 1945 és 2010 között jelentős szerepük volt az írástudás, az általános és szakmai képzettségek javításában. Ez akkor is igaz, ha tudjuk, hogy a statisztikák csak a formális valóságot tudták leképezni, a tartalmat nem. A kormányzatok, ha nem is folyamatosan és egymásra épülve, de nagyobb zavaró szakítások nélkül megtették az első lépéseket egy olyan iskolai struktúra felé, amelyik potenciálisan a korábbinál kevésbé szelektív, annál átfogóbb, jobban integráló. A szegények és cigányok felemelkedésének segítése, „pozitív diszkriminálásuk" azonban nem vált sem az önkormányzatok, sem az állampolgárok jelentős részének ügyévé, a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, ezzel a társadalmi integráció erősítése pedig nem vált a kormányok elsődleges céljává. A legfontosabb feltételek, vagyis a tartós politikai elkötelezettség, a közösség támogatása, és a szükséges források[310] nem voltak sem elég erősek, sem elég tartósan működők ahhoz, hogy a változások mélyrehatóak és fenntarthatók legyenek.

2010–2015

A 2010-ben megalakult Fidesz–KDNP-kormány újabb, az oktatás történetében kirívó töréshalmazt hozott. Az új oktatáspolitika szakított mind az 1945 előtti, mind az 1953 utáni reformhagyományokkal, amelyek igyekeztek többé-kevésbé szervesen építkezni. A Fidesz a változásoknak olyan ütemet és mélységet diktált és diktál a mai napig, amit sem az oktatási feltételek, sem az oktatás szereplői – pedagógusok, diákok, szülők – nem tudnak követni. Az ütem még az új jogszabályok szokatlanul magas számában is tükröződik: 2010 és 2014 között 24 oktatáshoz kapcsolódó törvényt hoztak. A jogszabályok, ha egyáltalán törekszenek folytonosságra, akkor az 1944 előtti világot kívánják folytatni, gyakran államszocialista minták és eszközök felhasználásával. A változás céljai és lépései zavarosak, a stratégiákban megfogalmazott szép célok és az ezt megvalósító jogszabályok és eszközök egymásnak

[310] 2004-et követően jelentős európai forrásokat kapott az ország az oktatás méltányosságának javításához. A családok szegénységének csökkentése hazai feladat lett volna.

ellentmondanak.[311] A következmények hosszabb távon fognak kibontakozni, de egy részük már érzékelhető.

Az új kormány 2011-ben új törvényeket hozott a köznevelésről, a szakképzésről, a felsőoktatásról.[312] Ezeket a továbbiakban számos rendelettel módosította. Rendeleti úton szabályozott egy sor olyan kapcsolt kérdést, mint a KLIK létrehozása és megszüntetése, illetve átalakítása, a finanszírozás változásai, a lemorzsolódás csökkentésének lehetőségei, a tankönyvírás, tankönyvkiadás és tankönyv-kereskedelem monopolizálása, a pedagógusminősítés új rendszere stb.

Erős megrázkódtatást okozott a *2012. évi CLXXXVIII. törvény a „köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények" visszaállamosításáról.* A törvény deklarált célja a „minden gyermek számára azonos esélyeket nyújtó köznevelési rendszer". Az ígéretek szerint az állam biztosítja a továbbiakban az egységesen magas színvonalú iskolákat. A korábbi teljes önkormányzati szabadság számos előny mellett sok problémát is okozott, például azt, hogy a szegény települések iskolái szegények és rosszul felszereltek maradtak, vagy hogy nem volt lehetőség az oktatási rendszer nagyobb léptékű területi tervezésére. Az államosítás és központosítás egy kormányrendelet szerint elvileg ezeket a problémákat kívánja megoldani.[313] Hogy mindez mennyire valósul meg, az egyrészt a forrásokon múlik, melyek jelenleg nem látszanak, másrészt azon, hogy az államosítás szervezeti keret marad-e, vagy érinti az iskolák önállóságát. Az eddigi elemzések szerint egyértelmű, hogy az államosítás a minimálisra szűkítette az iskolák autonómiáját a belső szervezet és tanterv alakításában, az iskola gazdálkodásában, személyzeti politikájában, partnerekkel – szülőkkel, helyi szereplőkkel – való kapcsolataiban, csorbítja a pedagógusok jogait a tanítás módszereinek, anyagainak, a tanterv elsajátítási ütemének alakításában, és a sor folytatható.[314] Az államosítással párhuzamosan nagy erővel folyik az iskolák továbbadása az egyházaknak, elsősorban a katolikus egyháznak. Ez azoknak a szülőknek is „menekülőút", akik ki akarják menteni gyermekeiket a rosszabb színvonalú, alkalmasint sok cigány gyereket befogadó általános iskolákból. Tényszerűen az egyházak iskolái nagy arányban vannak hátrányos helyzetű térségekben, de tanulóik között alulreprezentáltak az SNI (speciális nevelést igénylő) és a HH–HHH gyerekek. Ugyanez már nem igaz a középiskolákra, az egyházak egyre inkább fogadják a rossz helyzetű gyerekeket. A magániskolák 2010 utáni térvesztését elsősorban az

[311] Nahalka 2015.

[312] 2011. évi CLXXXVII. törvény; 2011. évi CXC. törvény; 2011. évi CCIV. törvény; 2013. évi LXXVII. törvény.

[313] Kormány 1709/2015. (X. 5.) Korm. határozata a humán közszolgáltatások differenciált szervezésének bevezetéséről.

[314] Szüdi 2014.

okozza, hogy a kormányzat sikerrel igyekezett a nehéz helyzetű gyerekekre szakosodott alapítványi iskolákat működésképtelenné tenni. Számszerűen 2015/2016-ban az általános iskolák 14, a gimnáziumok 22 százaléka volt már egyházi fenntartású, és a gyerekek hasonló arányban jártak ezekbe az intézményekbe, ami a középiskolai tanulók számánál 2010 óta mintegy négyszeres növekedést jelez.[315]

A TÁRSADALMI ESÉLYEGYENLŐSÉG CÉLJÁNAK ELTŰNÉSE

AZ ESÉLYEGYENLŐSÉG ÉRTELMEZÉSEI

A társadalmi esélyegyenlőtlenség fogalmát 2010 óta az oktatási jogszabályok (sem a közoktatásban, sem a felsőoktatásban) nem alkalmazzák. Ha – igen ritkán – az esély szó előfordul, az vagy fogyatékos hallgatóknak, vagy SNI tanulóknak szánt külön segítség. (Ilyen hiány sok van: nem fordulnak elő a roma, cigány, integráció, szegregáció kifejezések sem.) Ugyanakkor a helyi fejlesztésekhez pályázni kell, többnyire „európai" pénzekért. A legtöbb pályázat beadásának feltétele, hogy legyen esélyegyenlőségi terv, illetve helyi esélyegyenlőségi program (HEP), amelyek többségét a Türr István Képző és Kutató Intézet készítette el. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma egyik rendeletében írja: a települési önkormányzatok esélyegyenlőségi programjaihoz tartozó „intézkedési tervben gondoskodni kell a települési önkormányzatra vonatkozó további fejlesztési tervek, koncepciók, programok és a helyi esélyegyenlőségi program célkitűzéseinek összhangjáról, különös tekintettel a közoktatási esélyegyenlőségi tervre és az integrált településfejlesztési stratégia antiszegregációs célkitűzéseire".[316] Vagyis ugyanaz a kormányhivatal két regisztert használ. Az oktatásban – mint a szociálpolitika egészében – az európai eredetű gondolatok, célok, eszközök a külföldnek is szóló, vagy csak stratégiákat vázoló dokumentumokban jelennek meg. A gyakorlatra közvetlenül ható jogszabályokban és intézkedésekben ezek eltűnnek.

Visszatérve az értelmezésre: az esélyegyenlőtlenségek csökkentésével leginkább rokon célok a törvény szövegében a „leszakadás megakadályozása", illetve a „hátrányos helyzetű gyermek, tanuló felzárkóztatása". Ezekkel a kifejezésekkel a mindenkit szolgáló „esélyegyenlőség" egyesek hátrányainak csökkentésévé alakult át. *Az integráció célrendszerében a hangsúly a társadalmi összefüggésekről az individuum szintjére helyeződött át.* A társadalmi-kulturális helyzetek különbözőségének kezelése nem az

[315] KSH 2016, Oktatási... Táblázatok.

[316] 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól.

iskola egész közegének és a pedagógusoknak az általános beállítódásából, alapfeladatából következik. Különböző egyének csoportjaira kell „kiemelt figyelmet"[317] fordítani. A csoportokat a törvény 4. §-ának 12. bekezdése pontosan meghatározza:

> „12. kiemelt figyelmet igénylő gyermek, tanuló:
> a) különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló:
> aa) sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló,
> ab) beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló,
> ac) kiemelten tehetséges gyermek, tanuló,
> b) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermek, tanuló."

A kiemelt figyelemnek a fentiek szerint két típusa van: a különleges bánásmód és a „kiemelt figyelem" önmagában. A különleges bánásmód a sajátos nevelési igényű (SNI) gyermekeknek és a tehetségeseknek van fenntartva. Az SNI gyermekek esetében a törvény vagy az azt megelőző utolsó koncepció megmagyarázza, hogy náluk mit jelent a „különleges bánásmód": „speciális igényeik figyelembevétele, integrációjuk elősegítése a nevelési-oktatási rendszer prioritásai közé tartozik". Fejlesztésükhöz a „törvény garantálja, hogy minden érintett gyermek, tanuló megkapja a számára szükséges és megfelelő ellátást". Ehhez különböző eszközöket – szakértői bizottságokat, szakszolgálatokat, vizsgálatokat, intézményeket, 2014-től utazó szakembereket – rendel. Az adatok szerint a speciális igényű gyerekek integrált oktatására irányuló erőfeszítéseknek volt eredményük: az oktatás minden szintjén nőtt az integrált képzésben részt vevő gyerekek aránya. „Az általános osztályokban integráltan nevelt SNI-tanulók száma 3,6%-kal (közel 1300 fővel) lett magasabb, így arányuk az SNI tanulókon belül 69%-ra nőtt. A külön osztályban oktatott SNI-tanulók száma – 200 fővel – 16,7 ezerre csökkent. [...] A középiskolákban a tanulók 2,1%-a SNI. A 7800 fő csaknem mindegyike integrált oktatásban részesül. Az SNI-tanulók aránya a szakiskolák esetén meghaladja a 16%-ot, a 14 ezer SNI-gyermek 49%-a tanul integráltan. A magas arány a speciális szakiskoláknak köszönhető, ahol kizárólag a sajátos nevelési igényük miatt a többi tanulóval együtt haladni nem tudókat oktatják."[318]

Világos a különleges bánásmód értelmezése a 3. csoport, a tehetséges gyerekek esetében is. A koncepció elég részletesen és visszatérően foglalkozik a tehetségfejlesztéssel mint üggyel és céllal, elkülönített finanszírozási forrásokkal, külön alappal.

[317] A korábbi közoktatási törvény csak a „különleges gondozás" fogalmát ismerte és ezt kizárólag a sajátos nevelési igényű gyerekekre alkalmazta.

[318] KSH 2016, Oktatási...

A 13. pont még a tehetséges gyerek fogalmát is pontosan definiálja: „kiemelten tehetséges gyermek, tanuló: az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki átlag feletti általános vagy speciális képességek birtokában magas fokú kreativitással rendelkezik, és felkelthető benne a feladat iránti erős motiváció, elkötelezettség".

A hátrányos helyzetű (vagy akár csak „nehézségekkel küzdő") gyerekekkel kapcsolatos „kiemelt figyelem" értelmezéséről alig esik szó. Azon igyekezett a törvényhozó, hogy ezt a kört szűkítse – meglehetős sikerrel. Ezt a hátrányos helyzet fogalmának megváltoztatásával érték el. A HH gyerekeknél korábban elég volt, hogy a jegyző által igazoltan szegények, amit hivatalos virágnyelven máig úgy fejeznek ki, hogy „rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak". Most ehhez három feltétel közül még egynek kapcsolódnia kell. Az egyik feltétel a szülő alacsony iskolai végzettsége, a második a szülő munkanélkülisége, a harmadik a különösen rossz lakásviszonyok. A halmozottan hátrányos helyzetű (HHH) státushoz e háromból egyszerre kettőnek kell fennállnia. A meghatározás megváltoztatásának is hatása lehet abban, hogy 4-5 százalékkal csökkenhetett a HH, illetve HHH gyerekek száma.[319]

A formális definíciómódosítás következménye elvben könnyíti az iskola dolgát. Kevesebb gyerekre kell „kiemelten" figyelni, akik épp a heterogén meghatározás miatt csak egyénként azonosíthatók, nem csoportként.[320] Nem az a baj, hogy a koncepciók vagy a törvény nem értelmezik a több mint a gyerekek harmadát kitevő szociálisan-kulturálisan rossz helyzetű, vagy éppen cigány gyerekekre vonatkoztatott kiemelt figyelem tartalmát. E gyerekek többségének *elég lenne a különleges bánásmód és kiemelt figyelem helyett a mindenkire vonatkozó jó bánásmód*, jó színvonalú, lehetőleg *integrált* iskolában – ha lennének a helyzetre *felkészült pedagógusok*. Talán ezt a hiányt – a gyerekekre szabott pedagógia hiányát – igyekszik betölteni a 2014-ben elfogadott stratégia a lemorzsolódással fenyegetett gyerekek mentésére, továbbá a már az eredeti törvényben megjelenő Köznevelési Híd Program. A Stratégia arra ösztönözne, hogy a fiatalok ne hagyják el az iskolát képesítés nélkül. Eszköze a köznevelési információs rendszerből származó adatok alapján a lemorzsolódással veszélyeztetett tanulók azonosítására szolgáló korai jelzőrendszer néhány formális mutató alapján. Az EU legújabb országjelentése szerint 2016-ig a végrehajtás nem kezdődött el, a nyomon követési rendszer még nem működik semmilyen szinten.[321] (Véleményünk ez ügyben is az, hogy a külön azonosítás, nyomon követés a rendszert adminisztra-

[319] EMMI Köznevelés-statisztikai adatgyűjtés, 2010/2011–2013/2014. Köszönöm Farkas Zsombor segítségét az adatkeresésben. Lásd még http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf, A2.3.1 táblázat.

[320] 2013. szeptember 1-jével a HH és HHH fogalom meghatározása a Köznevelési törvényből a Gyermekvédelmi törvénybe került.

[321] Európai Bizottság 2016.

tíve bonyolítja, miközben az e gyerekekkel való folyamatos törődés egy jól működő iskolai pedagógia része lenne.)

A Köznevelési Híd Program elvileg a 8 osztályt kudarcosan végzőket vagy el sem végzőket zárkóztatná fel intenzív pedagógiai beavatkozással valamilyen továbbtanulásra. Tízezer fölött van a kudarcos gyerekek száma. A Híd I. Program csak az általános iskola befejezését célozná, ilyenekből kevés van. A Híd II. az általános iskola befejezését és a szakmaszerzés megkezdését célozza. Ez a program csak a szakiskolákban szervezhető, és különleges intenzitású, „egyénre szabott programot nyújt". 2014-ben „a Híd I. Program nappali képzésein 129 fő vesz részt, míg a Híd II. Program keretében a 2013-as kezdő tanévhez képest közel duplájára, 2800 főre nőtt a tanulólétszám."[322] „A 2015/2016-os tanévben a Híd Programok nappali képzésein az előző tanévnél 4,3%-kal többen, összesen 3 ezren vettek részt."[323] A Híd II. Programot 2016/17-től Szakképzési HÍD Programnak hívják, a szakképzési törvény szabályozási körébe kerül. Ettől kezdve a szakképző intézmények tantervei, szabályozása, a Híd Programok tartalma is a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz, azon belül a Munkaerőpiacért és Képzésért Felelős Államtitkársághoz tartozik. E programokkal kapcsolatban már 2011-ben felmerült két nagy kétely, amelyekre a válasz ma még habozóbb, mint akkor. Az egyik: lehet-e egy, esetleg (az újabb tervek szerint) két év alatt megvalósítani az elkeseredett és elfásult kamaszoknál azt, ami a megelőző 5-7 évben kimaradt az iskolai nevelésből? A másik: képesek lehetnek-e ilyen intenzív, gyerekhez igazodó, csak kiemelkedő és erre felkészült pedagógusokkal működtethető programok megvalósítására a szakiskolák, amelyek egyre kevésbé pedagógiai intézmények?

Ami a lemorzsolódókat illeti, a 2014. évi törvény ezt a csoportot is pontosan meghatározza: „lemorzsolódással veszélyeztetett tanuló: az a tanuló, akinek az adott tanévben a tanulmányi átlageredménye közepes teljesítmény alatti vagy a megelőző tanévi átlageredményéhez képest legalább 1,1 mértékű romlást mutat, és esetében komplex, rendszerszintű pedagógiai intézkedések alkalmazása válik szükségessé." (A lemorzsolódók arányát lásd a 18. ábrában.)

Ez a definíció különös világossággal mutatja, hogy miért vált szükségessé a sok ezer oldalt kitöltő, folyton újuló jogszabálytömeg. A kormányzat valóban minden problémát jogszabályi úton, azaz formális eljárással kíván megoldani. Ennek – a jogi logika már említett dominanciája mellett – több további oka valószínűsíthető. Az egyik az autonómiák korlátozásának igénye a politikai akarat minél teljesebb megvalósítása érdekében. A másik – az idézett rendelkezésből sugárzó – ok a mindenkire

[322] KSH 2015, Oktatási...
[323] KSH 2016, Oktatási...

kiterjedő bizalomhiány. *A kormányzat nem bízik abban, hogy a pedagógusok tudják a dolgukat,* vagyis például hogy felismerik, melyik gyereknek mikor milyen segítség kell, vagy melyik gyerek „tehetséges". A bizalom hiányát aprólékos és bürokratikus feladatmegjelölésekkel pótolják. Ezeknek mellesleg az az előnyük is van, hogy formális teljesítésük ellenőrizhető, a rossz teljesítés alkalmasint szankcionálható.

A lemorzsolódás elleni fenti két új erőfeszítés arra koncentrál, hogy a kritikus 14 éves kor előtt 1-2 évvel jelentkeznek-e már a lemorzsolódáshoz vezető jelek. Vagyis nem az egész folyamatot formálja, hanem utólagos beavatkozás a krízis felismerésekor. A semminél biztosan több, de a lényeget nem változtatja meg. Inkább nyilvánvalóvá teszi, hogy az új köznevelési rendszer saját velejárójának tekinti a kudarcos gyerekek tömeges megjelenését, stigmatizálását, utólagos és elkülönülő segítését.

A 2011. évi CXC. törvényt megelőző viták során már sokan bírálták az esélyegyenlősítő törekvések hiányát. Erre válaszul írja az egyik utolsó koncepció, hogy a törvény maga majd „a leszakadás megakadályozására több új strukturális elemet épít a közoktatás rendszerébe". Eddig (a Híd Programok kivételével) nem láthatók a leszakadást gátló beépített strukturális elemek. Az ellenkező hatású elemek gyakoribbak.

STRUKTURÁLIS VÁLTOZÁSOK 2010 ÓTA

• Életkor szerinti szétválás

Strukturális változás a tankötelezettségi korhatár 16 évre leszállítása. A kritikák hatására (vagy a tapasztalatok alapján?) 2016-tól a tanuló tankötelezettsége annak a tanévnek a végéig tart, amelyben tizenhatodik életévét betölti, és nem addig a napig, amikor tizenhatodik életévét betölti [45. § (3) bekezdés módosítása]. Az alacsony korhatár azt jelenti, hogy a fiatalok egy részéről – a „nehezebb" gyerekekről – eleve lemondhat az iskola. A korhatárt ugyanis, még a szigorúan 6 éves korban kötelező iskolakezdés ellenére is viszonylag kevés osztály után el lehet érni a potenciálisan korlátlan számú évismétlés miatt. A nehéz gyerekektől szabadulást segíti a magántanulói státus, de ez tartósan 0,7 százalék alatt van.[324] A 16 éves korhatár hatása az illetékes minisztériumnak is feltűnt. Belső mérései szerint „2014. február 1-jén az oktatási rendszerből lemorzsolódottak száma 42 254 fő volt".[325] Ők biztosan közmunkás, segédmunkás vagy munkanélküli létre ítéltettek. A kormány Európa 2020

[324] Oktatási Hivatal 2014.
[325] Ónody-Molnár 2016b.

stratégiájában alapvető célkitűzés a korai iskolaelhagyók arányának 10 százalékra vagy az alá csökkentése. Az arány 2014-ben 11,4 százalék volt, az utóbbi években a 11 százalék körül ingadozott, 2015-ben 12 százalékkal először az európai átlag fölé emelkedett. A 10 százalék nem tűnik nagy vállalásnak, „jobb" országokban az arány 5-8 százalék. De ennek teljesítése se lesz könnyű a 16 éves korhatárral.

A gyerekek életútjának szétválasztása valójában jóval a 16. év előtt megtörténik. Mindig is társadalomstrukturáló tényező volt Magyarországon (egységes, komprehenzív középiskola hiányában) hogy a 4., 6., vagy 8 osztály után ki melyikbe kerül a lehetséges iskolatípusokból. Ezek az 1950 utáni évtizedekben (a lényegre egyszerűsítve) a 4 osztályos gimnázium, a 4 osztályos szakközépiskola és a 3 évfolyamos szakmunkásképző iskola voltak. Az utolsó évtizedekben azonban már nem a 8 osztály elvégzése a határkő. Az első szétválás a nyolcvanas évek második fele óta lefelé terjeszkedő hat- és nyolcosztályos gimnáziumokkal jön létre, azaz 10 vagy 12 éves kor körül. Az itt érvényesítendő követelmények rendkívül magasak. A 2011. évi utolsó koncepció szerint például követelmény az iskola átlagnál magasabb teljesítménye, nagyarányú részvétel versenyeken, szakkörökben, több idegen nyelv oktatása, minden tanár egyetemi végzettsége és a legalább másfélszeres túljelentkezés. A feltételek teljesülése esetén az iskola kiemelt finanszírozásban részesül. Ezért valószínűtlen ezen iskolák számának jelentős bővülése. 2015-ben 4500 gyereket vettek fel a hatosztályos, 3200-at a nyolc évfolyamos gimnáziumba. Egy-egy gimnáziumi évfolyamon 35–40 ezer gyerek van, vagyis mintegy 20 százalékuk lehet különösen kiváltságos. Igaz, lassan a közönséges négyosztályos gimnáziumok is kiváltságosnak számítanak.

• Etnikai szegregáció

A szétválasztó folyamatok sorában kiemelt helye van az etnikai szegregációnak, a cigány gyerekek elkülönített vagy elkülönülő oktatásának. A tragédia fokozatos erősödése széles körben ismert, ezért itt jelentőségénél sokkal kevesebbet foglalkozom vele.[326] Az iskolai szegregáció a rendszerváltás előtt sem volt teljesen ismeretlen, de 1990 óta gyorsuló. A folyamatot az egyenlőtlenségek általános növekedése és a rasszizmus terjedése, olykor politikailag is gerjesztett növekedése alapozza meg. Ezen belül néhány fontosabb összetevő a cigányság rohamos helyzetromlása, tömeges munkahelyvesztése, növekvő nyomora, a falvak tömegének gettósodása, a cigány

[326] A cigány gyerekek iskolai sorsáról sok fontos kutatás és mű született az utolsó két évtizedben. A kutatók és szerzők között van többek között Daróczi Gábor, Dupcsik Csaba, Forray R. Katalin, Havas Gábor, Kemény István, Kertesi Gábor, Köllő János, Ladányi János, Liskó Ilona, Neményi Mária, Szalai Júlia, Zolnay János.

gyerekek számának növekedése, és az integrálásra-felzárkóztatásra való pedagógiai felkészülés hiánya. A szegregált, szegény- és cigány gyerekeket tömörítő iskolákban óhatatlanul alacsonnyá vált a tanítás minősége, ami tartósítja a gyerekek nagyarányú és mély szegénységét.[327]

1999-től gyengébb, 2003-tól erőteljesebb oktatáspolitikai erőfeszítések történtek. Az egyetlen komoly próbálkozás Magyar Bálint nevéhez fűződik, aki az MSZP–SZDSZ koalíciós kormány oktatási minisztere volt 2002 és 2006 között. A korábban ismertetett pedagógiai paradigmaváltás az ő nevéhez fűződik. Már a 2003. évi oktatási törvény előkészítése során, 2002-ben kezdte meg működését a Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztosának Hivatala. A szakmai módszertani feltételeket és kereteket a máig létező Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR) tartalmazta. A cigány gyerekek (elvileg segítő célú) kizárólagos támogatása negatív hatású volt és az emelt normatíva visszás felhasználására ösztönzött. Ezért a jogszabályokban az etnikai kategorizálás helyett az alacsony iskolai végzettségű és alacsony jövedelmű családok gyermekeit próbálták meg körülírni és nem etnikai alapon történő támogatáspolitikát folytatni. A hátrányos helyzetű, később halmozottan hátrányos helyzetű gyermekekre és tanulókra vonatkozó definíciók bevezetése is a körülírást segíti. A kísérletet bázisiskolák kiválasztásával fokozatosan szélesítették, tanácsadókat, szakértőket, mentorokat képeztek, megszervezték az Országos Oktatási Integrációs Hálózatot. 30 ezer pedagógust vontak be a nyitott iskoláról szóló továbbképzésekbe.[328] Az elkötelezett résztvevők ezt szinte mozgalomként működtették. Számos program jött létre ebben a keretben, amelyek mindegyike az etnikai egyenlőtlenségeket is igyekezett csökkenteni. Ilyenek voltak például a Szakiskolai Fejlesztési Program, az Útravaló, az Arany János Programok, a szakiskolai felzárkóztatási programok, a tanoda, a Dobbantó (a Híd Program mintája). Ezek jó része máig él. Sőt, többségüket egy utólagos, 2013. évi jelentés kiválónak, potenciálisan sikeresnek, több-kevesebb tökéletesítéssel folytatandónak ítéli.[329] Kivétel az Országos Oktatási Integrációs Hálózat volt, amelyet 2011-ben megszüntettek.

A folyamat sikeréről, hatásairól eltérőek a megítélések. Még 2007 táján a kutatók bizakodók voltak, amint ez egy magyar és egy OECD-jelentésből egyaránt kitűnik.[330] Az erőfeszítésekről 2007-ben hatásvizsgálat készült.[331] A jelentés még némi – bár utóbb vitatott[332] – optimizmusra adott alapot. A későbbiekben a kép

[327] Ferge–Darvas 2014.
[328] Szüdi János közlése, amit köszönök.
[329] Polyacskó 2013.
[330] Radó 2007.
[331] Kézdi–Surányi 2008.
[332] Kabai 2010.

sötétebb lett. Központi nyomon követés nem volt, az ügyet támogató kutatók és résztvevők problémák sorát tárták fel. A központi kormányzatnak az önkormányzatok teljes önállósága mellett nem volt eszköze közvetlen irányításra, tanácsadásra, ellenőrzésre, a pénzek felhasználásának követésére. Közpénz eleve kevés volt. Az európai forrásokat gyakran rosszul kiírt pályázatokkal, korrupt módon használták fel vagy fölöslegesen elherdálták. A pályázati módszerek szélesedő használata rengeteg bizonytalansággal járt, a jövőt kiszámíthatatlanná tette.[333] A kormányzati politikai elköteleződés és támogatás már 2006-tól kezdve lanyhult. 2010 elején újabb hatásvizsgálatot végeztek.[334] Ez fontos eredményekről is beszámol, például arról, hogy a pedagógusok és igazgatók jelentős hányada hasznosnak és fontosnak találta mind az integrációs politikát, mind a kompetenciaalapú képzést. Ugyanakkor azt igazolják, hogy a menet közben megfogalmazott fenntartások sokban megalapozottak voltak, „az intézkedéseket csak töredékesen és egyenetlenül sikerült átültetni a gyakorlatba." A keretek ígéretesek voltak, sok mindent lehetett volna javítani. Erre azonban nem volt mód. A 2010 nyarán hivatalba lépett Fidesz–KDNP-kormány teljesen megszüntette az esélykiegyenlítő, integrációs oktatáspolitikát.

A mai, a szegregációt törvényesítő végkifejlet lavináját a nyíregyházi Huszár-telepi iskola újraindítása indította el. Az iskolát nyilvánvaló elkülönítési szándékkal adták át a görög katolikus egyháznak, amely – Balog Zoltán szavaival – a szeretetteljes szegregáció nevelési eszközeivel készíti elő a gyerekeket az integrációra. A jogvédők tiltakozó feljelentése nyomán hosszú, minden bírósági fórumot megjárt ügy keletkezett. A pozitív – a jogvédőknek igazat adó – másodfokú bírósági ítélet után az utolsó szót a Kúria mondta ki, elutasítva a jogvédők minden szempontját és állítását. A Kúria szerint ugyanis nem jogsértő vallásos nevelés álarcában elkülönítve, vagyis szegregálva oktatni roma gyermekeket. A szegregáció azonban, ahogy a szakemberek ma is látják, „a társadalom emberi erőforrásainak elpazarlása [...] A szegény és iskolázatlan szülők gyermekeinek elkülönítése a tanulási problémák koncentrációját jelenti: [...] Az elkülönülés tipikusan az oktatás átlagosnál gyengébb minőségével (rosszabb tárgyi feltételekkel, kevésbé képzett tanári állománnyal és gyakoribb tanárhiánnyal) és ezzel összefüggésben a szegregáltan tanuló roma diákok fokozottabb lemaradásával jár együtt."[335]

[333] Vég 2009; Bathó 2013.
[334] Havas–Zolnay 2011.
[335] Misetics 2015.

AZ ISKOLASZERKEZET ÁTALAKULÁSA

Az iskolaszerkezet 1990 és 2000 között intézményrendszerében keveset változott, a tanulók száma szerinti összetétel alakult át radikálisan. A nappali tagozatokon a szakiskolákban tanulók aránya felére, az 1980/1981 évi 45 százalékról 2000 után tartósan 24 százalékra csökkent. A szakközépiskolai tanulók aránya 31-ről 38-ra, a gimnazistáké 24-ről közel 40 százalékra emelkedett. A gimnáziumoknál volt a folyamatosabb, máig, azaz 2016-ig tartó a népszerűség-növekedés.[336]

17. TÁBLÁZAT | A középfokon továbbtanuló tanulók százalékos megoszlása programtípus szerint, 2002–2014

ÉV	GIMNÁZIUM (6 ÉS 8 OSZTÁLYOSSAL EGYÜTT)	SZAKKÖZÉPISKOLA	SZAKISKOLA	EGYÜTT
2002	34	39	25	100
2010	36	39	25	100
2014	38	38	24	100

Forrás | MTA KTI 2015.

Ez azonban szembemegy a kormányzat, illetve a miniszterelnök elképzeléseivel. Orbán Viktor mondotta 2014-ben: „Az a logika, hogy mindenki vagy nagyon sok család azt hiszi, hogy a sikeres élethez egyetlen út vezet, gimnázium, érettségi, valamilyen egyetem vagy főiskola, tévedés. Nem akarom őket tévedésben tartani, e fölött a gondolkodásmód felett eljárt az idő. A sikeres élethez út a szakmán keresztül vezet."[337] Ennek megfelelően irányulnak az újabb erőfeszítések a szakképzés bővítésére elsősorban a gimnáziumok rovására.[338]

Az átalakítás során a gimnáziumok szerepét nem programjainak szakmai elemekkel való dúsításában, illetve az eddigi vegyes profilú középiskolák szaporításában látja a kormány, hanem a gimnáziumok „sterilizálásában", a képzési centrumoktól való elkülönítésében, számuk csökkentésében. A csökkentés mértékéről részleteket nem lehet tudni. Az eddigi szakközépiskolák szakgimnáziumok lesznek, ami után ismét lehetőség van technikusi végzettség megszerzésére. A szakgimnáziumok csak szakirányú felsőfokú tanulmányokat tesznek lehetővé, ami jelentős korlátozás az előző évtizedekhez képest. A szakmunkásképzés a szakmunkás iskolák 1949. évi megalakulása után még egy ideig pedagógiai mostohagyerek volt. A pedagógiai és szakmai színvonal javulni kezdett, amikor 1961-ben átkerültek a gazdaság felelősségi köréből

[336] Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyvek, saját számítások.
[337] Orbán 2014.
[338] Ónody-Molnár 2016a.

az oktatásügybe. Fontos további lépés volt (elvileg) az 1995-től bevezetett, jelentős közismereti képzést is nyújtó 2+2 éves rendszer. A törvény megvalósítására azonban nem voltak meg a feltételek, ahogyan ezt Liskó Ilona, a szakképzés legjelentősebb kutatója bebizonyította. A középiskolák egyenrangúsításához a tanulók egyenrangúsága, némileg hasonló felkészültsége kell. Erre az általános iskola nem volt képes, a szakiskolák pedagógusait pedig teljesen felkészületlenül érte az, hogy csökkenő számú tanulóik tanulmányi színvonala egyre rosszabb lett. Az iskolai sikertelenség következménye a lemorzsolódás nagy és növekvő aránya lett. A képzetlen iskolaelhagyók helyzetét súlyosbította, hogy elmaradt a „második esély" iskolák létrehozása.[339] A törvény sikertelenségének további oka egyes elemzők szerint az az autokrata döntés, hogy elmaradt az érdekegyeztetés szülőkkel, tanulókkal, munkáltatói és munkavállalói érdekképviseletekkel. Az oktatásügy és a munkáltatói lobbi közti harc kiéleződött. Az ellenállás gyakorlatilag a törvény rossz színvonalú alkalmazásával, sokféle megkerülésével járt együtt.[340]

2015-től ismét teljesen átalakult a szakképzési rendszer – megítélésünk szerint a további szétszakítás irányába. 2015-ől az egész szakképzés kiválik az oktatásügyből és átkerül a „gazdaságügybe", a gazdasági minisztériumok és a Gazdasági Kamara (MKIK) felelősségi körébe. Ezt szolgálják a 2015. évi szakképzésre vonatkozó törvények. A szakiskolák új neve szakközépiskola lett, 3 éves képzéssel, ami után, mint eddig, elvben 2-3 év alatt megszerezhető az érettségi. A szakmai képzés felelőse névleg a gazdasági miniszter, de valójában a MKIK, a Gazdasági Kamara. Vele kell kötni a tanulószerződéseket, melyek számát a jelenlegi 50 ezerről 70 ezerre kívánják bővíteni 2018-ig. A képzés helye a vállalkozás: a jelenlegi 7-8 ezerrel szemben 20 ezer vállalkozást kívánnak bevonni a gyakorlati képzésbe. A szakképzési helyek átkerültek a Nemzetgazdasági Minisztérium tulajdonába. A korábban központosított szakképzési hozzájárulást a vállalatok saját képzésüknek juttathatják. Mindez, ahogy a felelős államtitkár nyilatkozta 2015 áprilisában, alapvetően munkáltatói érdekeket szolgál.[341] A szakképzés működésének irányítója az új Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal, amely szakképzési centrumokat alakít ki a megyékben és a fővárosban. A centrumok a nagyobb szakképzési intézmények mentén jönnek létre és ezek tagintézményeiként működik majd a többi iskola.

Korábban a szakképzés kutatói között egyetlen szakértő sem számított arra, hogy a 2011. évi köznevelési törvény visszafelé, a szakképzés színvonalrontásával oldja meg a helyzetet. A 3 évre csökkentett képzést, a 33 százalékra zsugorodó közismereti

[339] Liskó 2003, 2008.

[340] Juhász é. n.

[341] http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/jonnek_a_szakgimnaziumok_igy_alakitja_at_a_kepzest_a_kormany.596166.html, 2015. 04. 9.

arányt sokan bírálták, akik a mintát adó német képzést jól ismerték. „Legyen duális képzés, de ne úgy, hogy abba sem a közismereti képzésre, sem a gyakorlatra nem jut elegendő idő" – mondta Pokorni Zoltán. A kerettanterv elemzése azt mutatja, hogy heti 12 óra jut közismeretre. Kevésbé köztudott, hogy még ez a csekély idő is sajátosan használódik fel: a heti 12 órás közismereti keret közel fele, 5 óra testnevelés.

A szakképzés sokat hangoztatott jó híre, hogy a továbbiakban nem egy, hanem két szakképesítés megszerzése lesz ingyenes. A két ingyenes szakképzést az 1993. évi XXIX. törvény már bevezette – erről a jogalkotó úgy tűnik, elfelejtkezett. A Szakképzési Centrumok feladata lesz a szakmunkás, szakiskolai végzettséggel rendelkezők felkészítése az érettségire, amely – a 2016/2017-es tanévtől bevezetendő új iskolatípusokkal – mindenki számára alapértelmezetté teszi az érettségi megszerzésének lehetőségét.[342] A célt, „érettségit mindenkinek", csak helyeselni lehetne. A teljesíthetőség kérdéses. A bizonytalanság alapja az, hogy a szakközépiskolákba belépők jó közismereti felkészültségét az általános iskolák eleve csak hézagosan biztosítják – ezért van szükség a 8 osztályos végzettséget igazoló, legkorábban a 15-16 éves korban kezdődő, 1 vagy 2 éves Híd Programokra. Ezek elvégzése után kerülne sor a 2-3 éves szakképzésre. Hogy ezt követően – életkor miatt, családalapítás, megélhetés szükségessége mellett – lesz-e még az érintetteknek lehetősége és kedve az érettségihez vezető tanulásra, ez meglehetősen bizonytalan.

A szakképzésről folyó viták visszatérő témája, hogy ilyen körülmények között várható-e színvonalas, a jövő évtizedekre felkészítő szakképzés. Erről többen fogalmaztak meg súlyos aggályokat. Fazekas és munkatársai szerint „a tervezett magyarországi reformok a célként megjelölt duális képzés természetének félreértéséről tanúskodnak. A mintaként emlegetett szakképzési rendszerekben a tanulók lényegesen több közismereti képzést kapnak, a végzettek pedig sokkal kevésbé kötődnek a fizikai szakmunka világához, mint nálunk."[343]

A kaotikus, de végül is egy képpé összeálló részletek alapján biztosra vehető, hogy legkésőbb a nyolc általános után bekövetkezik a fiatal korosztályok teljes és intézményes szétválasztása. Az etnikai alapú kirekesztés, a cigány gyerekek szegregálása már ennél fiatalabb korban megtörténik, az intézményi oktatás egész folyamatát végigkíséri. Eddig az elkülönítés az óvodákban alig jelentkezett, a most tervezett „önkéntes" szegregálásnál azonban külön súlyt kap, terjedése biztosra vehető. Hogy milyen lesz ilyen oktatási rendszer mellett a társadalom integráltsága, az ugyancsak a nyitott kérdések közé tartozik.

[342] http://akadalymentes.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/munkaeropiaci-es-kepzesi-allamtitkarsag/hirek/minden-jarasban-lesz-gimnazium.

[343] Fazekas et al. 2015.

AZ ISKOLA SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ ESÉLYEK

A gyerekek életesélyeit sokféle szabályozás érinti indirekt módon. Ide tartozik a pedagógusok munkájának külső-belső szabályozása, amelyről itt nincs terem beszélni. Annyi biztos, hogy az iskola felzárkóztató szerepe akkor érvényesülhetne, ha a gyerekek szeretnének iskolába járni, vagy értelmét látnák a tanulásnak. A rosszul induló gyerekeket azonban eleve több intézkedés elidegeníti az iskolától. Mindenképpen ilyennek tekinthető a tartalom nélküli úgynevezett „egész napos iskola", melynek kevés köze van az eredeti fogalomhoz. Ilyenek a szankcionáló intézkedések, mint például gyakori hiányzás esetén a családi pótlék és a szülői közmunka egyidejű megvonása,[344] illetve a rendőrséget bevonó intézkedések zöme. Az iskolarendőr, az utcai rendőri igazoltatás csak a rossz helyzetű, ezen belül a cigány gyerekek számára jelent igazán fenyegetést. A tanulás értelmét ugyancsak az ő számukra teszi kétségessé, hogy ténylegesen vagy zsigerileg (a „valószínűségi okság"[345] alapján) tudják, hogy legföljebb szakmunkásképzésbe juthatnak be és onnan is könnyen lemorzsolódhatnak.

A hátrányban lévők fejlesztése még a törvény szerint is az egyéni képességekhez igazodó pedagógiai munkát igényel. Ennek a lehetőségeit azonban maguk a törvények súlyosan korlátozzák. A tantervek 90 százalékban kötöttek évfolyamonként is. Az iskolának 10 százaléknyi szabadsága van a gyerekek szükségleteihez igazodó tananyag meghatározásában. Az előmenetel teljesen szabályozott, a buktatáson kívül alig van lehetőség a gyorsabban vagy lassabban haladó gyerekekhez igazodni.

Az integráló, fejlesztő pedagógiában, mint erre már utaltunk, kiemelt a pedagógus szerepe. Egy pedagógus azonban kevés, az elfogadó és segítő oktatás-nevelés az iskola egész közösségén, annak közegén, hangulatán, az ott dolgozók együttműködésén múlik. Ez a közösség azonban egyre illuzórikusabb. Az iskolák államosítása szembeállította egymással az iskola és a fenntartó érdekeit, ami az iskola egészére hat. A pedagógusok és az iskolavezető alkalmazásáról nem a helyi közösség, még kevésbé az iskola, hanem a KLIK dönt. A kisegítő posztokra egyre gyakrabban alkalmaznak gyorsan „forgó" közmunkásokat, vagy a technikai feladatok elvégeztetését kiszerződi

[344] Az adatok nehezen értelmezhetők. 2014. januári MTI-hír szerint „a legutóbbi három tanévben 22, 15, illetve 30 százalékkal csökkent az (50 óránál magasabb) iskolai igazolatlan hiányzások száma az előző esztendők mutatóihoz képest", http://eduline.hu/kozoktatas/2014/1/30/Megvonjak_a_csaladi_potlekot_kevesebb_a_log_ZTQ4JE. Ez összesen majdnem 50% csökkenés. A KTI kicsit eltérő tartalmú adatai szerint 2010 és 2013 között az 1–8 osztályokban valóban jó 50 százalékkal, 2,6%-ról 1,2%-ra esett az arány, középfokon azonban alig van változás, 5% között mozog a 30 vagy több órát mulasztók száma (C3.11.1. táblázat), http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf.

[345] Pierre Bourdieu kifejezése.

az önkormányzat egy üzemeltető céghez. A közösségfejlődésnek nem használ, ha tagjai gyakran változnak.

Mellékes kérdésnek látszik az iskolai eredményességet vizsgáló tanulmányok szerint is, hogy milyen az iskola állaga és felszereltsége. Én két elemet mégis kiemelek. A gyerekek jó megfigyelők. Tudják, hogy mennyire szegényes az iskola, amibe járnak. Ez biztos nem segíti önértékelésüket. A felszereltségből csak az informatika eszközeit említem meg, bár sokat hallani a kréta vagy a másolópapír hiányáról is. A kutatások szerint az informatikai technikák, az internethasználat kiváltságosan jó felzárkóztatási eszközök. Az iskolai gépparkok azonban fokozatosan egyre használhatatlanabb állapotba kerülnek. Az internet-hozzáférésű tantermek aránya 2010 óta jelentősen emelkedett, más tekintetben azonban nagy a romlás. Az oktatási statisztikák szerint a 2010/2011. és 2014/2015. tanév között az informatikai ellátottság, a számítógép-, illetve internethasználat, sőt, a pedagógusok felkészültsége is romlott.[346] A helyzeten senki nem tud segíteni, mert a legújabb törvény kategorikusan tiltja, hogy az államon, azaz a KLIK-en kívül bárki taneszközökhöz juttassa az iskolát. A 2015. költségvetési évtől kezdődően a taneszközellátás finanszírozása csak állami feladat (KLIK) lehet, azt az egyedi működtetői szerződésben sem lehet a települési önkormányzatokhoz telepíteni.[347]

HOVÁ ÉRKEZTÜNK?

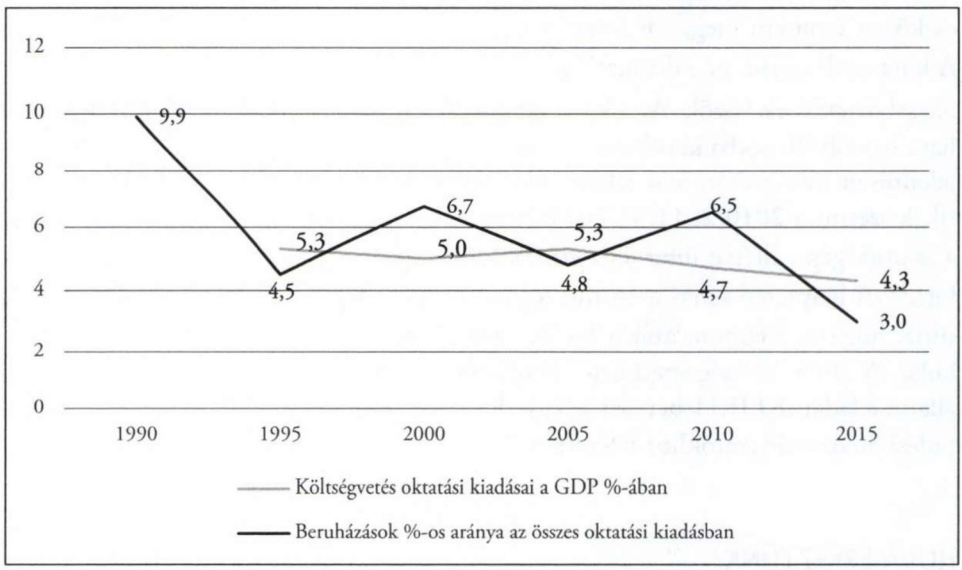
A rossz kimenetelt előrevetítő jóslatok természetesen szubjektívek. A baj az, hogy igen fontos jelenségeknél már adatok igazolják a baljós sejtéseket. Természetesen nem minden rezdülést tud a statisztika leképezni, de ami adat rendelkezésre áll, a szerint meglehetősen „következetesen tartjuk a rossz irányt". Ezért ismertetek néhány mutatót, amelyek közvetlenül vagy közvetve érintik az esélyek változását.

Mennyire fontos az államnak az iskola? • Az oktatás és tudásátadás fontosságának meg- vagy lebecsülése többek között, de az oktatás egésze szempontjából alapvetően az állami kiadásokban tükröződik. Köztudott, hogy a magyar költségvetés már egy évtized óta mind kevesebbet fordít oktatásra (lásd 17. ábra). Európán belül sokáig az átlag körül voltunk, de az utóbbi években az utolsó negyedbe csúsztunk. Az európai átlag 2012-ben 5,3 százalék volt, és a legfejlettebb országok – noha iskolarendszerük

[346] Oktatási Évkönyv 2013/14, Informatikai ellátottság, illetve számítógép- és internethasználat az intézményekben, 41–42.

[347] A 2014-ben elfogadott Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020 eredményei 2016-ban még nem látszottak, de állítólag 2017-től lendületbe jönnek a fejlesztések.

infrastruktúrája a miénknél jóval magasabb színvonalú – a GDP 6–9 százalékát fordították az oktatásra. Az alacsony kiadásokon belül tovább fogyott az az összeg, amit a kormányzat iskolai beruházásokra szán. Ez a kétezres években évi 50–70 milliárd, egy ízben 80 milliárd volt. 2014-ben 40 milliárd Ft-ra szűkült, ami a 2 előző évhez képest már emelkedés.



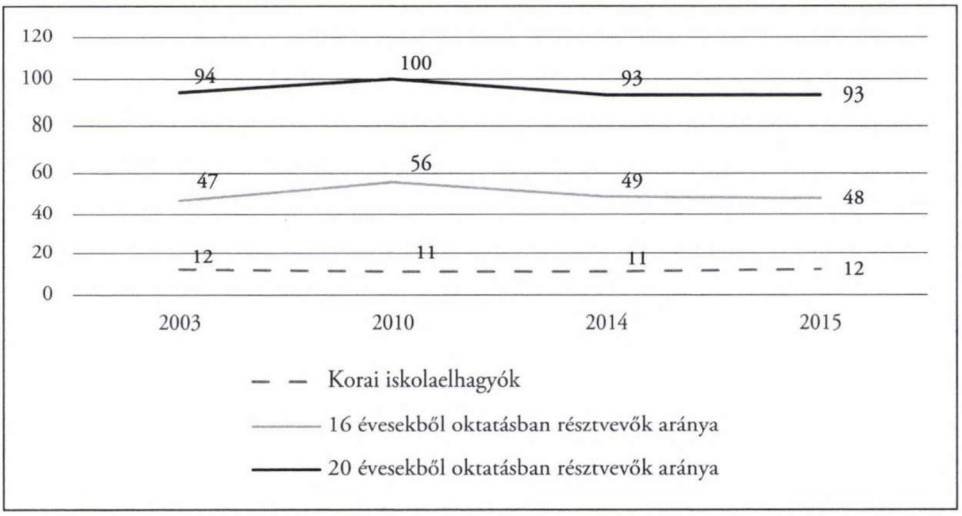
17. ÁBRA | A költségvetés oktatási adatai, 1990–2014, %

Forrás | EMMI 2016. Kivonat a 10. és 11. táblából.

Iskolai eredményesség • A standard statisztikai mutatók tanúsága szerint ami elromolhat, az el is romlik. 2010 óta csökken az érettségizettek aránya a 18 évesek között, az oklevelet szerzettek aránya a 22 évesek között. Ezek a kudarcok még nem, vagy csak igen kis mértékben tudhatók be a 2011-ben induló átalakításoknak. Az azonban valószínű, hogy a lemorzsolódás lassú növekedése a korhatár-leszállítás és a többi reform következménye. Ez az Európában egyedülálló romlás indokolja, hogy a kormányzat elindította a már említett harcot a lemorzsolódás ellen (lásd 18. ábra).

Tanulmányi eredményesség • Egy ország teljesítménye, versenyképessége tudásfüggő. A PISA vizsgálatok 2000 óta közzétett nemzetközi eredményei ezt bizonyították be eddig sosem látott meggyőző erővel.[348] A magyar diákok kompetenciáit mérő muta-

[348] Radó 2014.



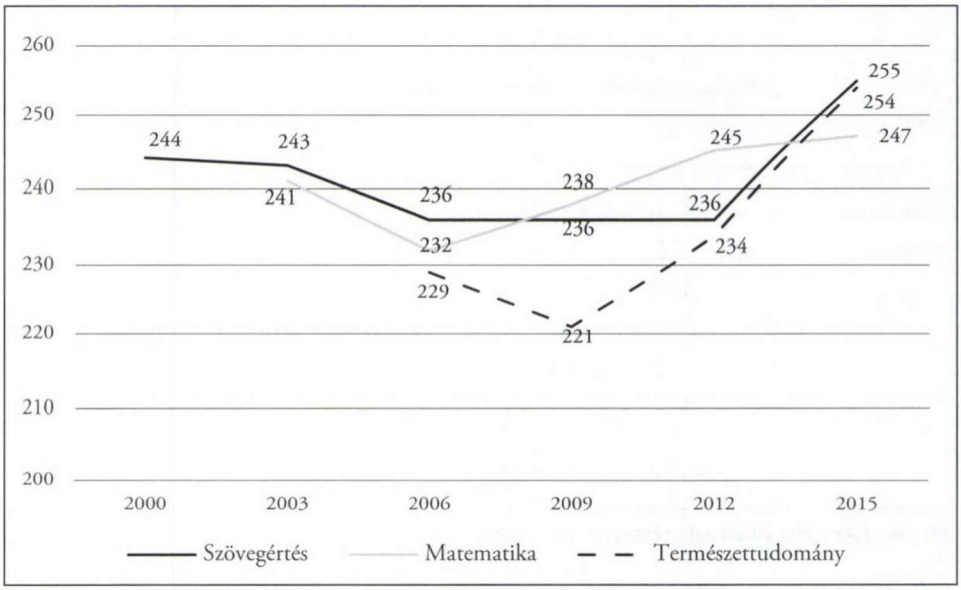
18. ÁBRA | Az oktatásban való részvétel néhány mutatója, 2003–2014

Forrás | KSH THM, https://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_2.html.
Korai iskolaelhagyó: 18–24 éves korosztályban alsó középfokú végzettséggel nem rendelkezők (Magyarországon: legföljebb 8 általánost végzők).

tók általában a nemzetközi mezőny közepe alatt voltak, de nem sokkal, a környező országok közé szinte belesimultak.[349] Az utolsó 10 évben az átlagos arányok a szövegértés kivételével romlottak. 2009 előtt olykor volt némi javulás, aminek egy része talán betudható az akkor néhány évig erős esélyegyenlőtlenség-csökkentő kormányzati igyekezetnek. A 2012. évi romlás még inkább a korábbi tendencia folytatása, mintsem a 2011-től kezdődő reformok hatása.[350] A 2012 és 2015 közötti jelentős romlás már tagadhatatlanul összefügg a köznevelési reformmal.[351]

Magyarországon nem az átlagos teljesítmény-színvonallal van a legnagyobb baj, hanem azzal, ami emögött van. A gyerekek társadalmi helyzete és iskolai eredményessége között mindenütt van – gyakran intenzíven kutatott – összefüggés.[352] Nálunk az összefüggés különlegesen erős és az utolsó 3 évben is tovább nőtt (lásd 19. ábra).

[349] Csapó et al. 2014.
[350] https://www.ksh.hu/thm/2/indi2_2_4.html.
[351] Radó 2016.
[352] Cooper–Stewart 2013; Noble et al. 2015.



19. ÁBRA | A magyar tanulók legjobban és legrosszabbul teljesítő 10%-a közötti különbség alakulása a három kompetenciaterületen (PISA 2000–2015)

Forrás | Radó 2016.

A kérdés az, hogy mit kezd ezzel a tudással a politika. Mint a tanulmány elején írtuk, hiába tudja mindenki, hogy az összefüggés létezik, a társadalompolitika és az oktatáspolitika ritkán találkoznak.

A „PISA-sokk" hatására, vagyis amikor szembesültek azzal, hogy iskolarendszerüket a világ rossznak minősíti, egyes országok ráébredtek a változtatások szükségességére.[353] A PISA eredmények még abban is segítettek, hogy rendszerük számos hibáját beazonosítsák. Németország ezeket a jelzéseket figyelembe véve 10 év alatt minden területen jelentős javulást ért el. Lengyelország még a PISA figyelmeztetés előtt felismerte szelektív és rossz színvonalú iskolarendszerének hibáit. 1999-ben bevezették a 6+3 éves egységes képzést, 15 éves korig minden gyerek azonos típusú oktatásban részesül. Ezt kiegészítették egy sor olyan lépéssel, mint a pedagógusképzés javítása, a jobb tantervek, az iskolák teljes, de szigorú teljesítménymméréssel párosuló autonómiája. A reform hatására úgy nőtt az átlag, hogy a gyengén teljesítők aránya rohamosan csökkent, a jól teljesítőké pedig nőtt.[354] Néhány év alatt az ország a leg-

[353] Magyarországon az első hivatalos reakciók azt igyekszenek bizonyítani, hogy a romlás nem általános és nem függhet még össze a köznevelési reformmal, hvg.hu/MTI 2016. december 6.

[354] OECD 2014a.

inkább szelektív rendszerekből átlépett Európa legkevésbé szelektív rendszerei közé. Az iskolák közötti társadalmi összetételbeli nagy különbségeket csökkentették. Az integrált oktatás különösen sokat segített a társadalmilag rosszul indulóknak anélkül, hogy ártott volna a kiemelkedőknek.

Az oktatáspolitika a legjobb esetekben is csak az iskola világával tud foglalkozni. A PISA elemzői ez ügyben sokat tettek. Külön kötetben részletezik, hogy mi tehet egy iskolát sikeressé.[355] E kötet évtizedes tapasztalatokat összefoglaló ajánlásai szinte a siker receptjeinek tekinthetők. A 2011 óta hozott magyar oktatási-köznevelési törvények olyan benyomás keltenek, mintha készítőik e recepteket ismerték volna, és mindegyiknek az ellenkezőjét akarták volna megvalósítani. (A „receptek" egy részét összevontam, a számozás önkényes.)

- PISA recept 1: Az iskolák ne váljanak szét előnyös és hátrányos helyzetűekre, mert akkor kiéleződik a családi indulás hatása. Nálunk a szegregáció törvényesítésével a szétválás erősödni fog.
- PISA recept 2: Ha a forrásokat méltányosabban osztják el az iskolák között, a családi háttér és az iskolai eredményesség közötti összefüggés gyengül. Elvben a magyar kormány az iskolák államosításával a méltányosabb forráselosztásra törekedett legalább az államosított körben. E célra egyes (EU-s) programok vannak, országos elmozdulás az új szolgáltatási koncepció alapján nem valószínű, a források nem láthatók. A növekvő számú egyházi iskola e rendszeren kívül van.
- PISA recept 3: Ha integráltabb iskolákra törekszenek, az eredmények közelednek és javulnak. A magyar reformok minden eddiginél jobban dezintegrálják, típusok szerint hierarchizálják és elkülönítik az iskolákat.
- PISA recept 4: Az iskolai autonómia növelése a tantervek alakításában és a gyerekek minősítésében pozitív hatással van az eredmények közelítésére. Magyarországon az iskolai autonómiák minimálisra csökkentek. (2014 óta radikálisan csökkentek, 2015 júliusától megszűntnek tekinthetők az egyetemi autonómiák is. Noha a közoktatás és a felsőoktatás szorosan összefüggnek, a felsőoktatással e tanulmány nem tud foglalkozni.)
- PISA recept 5: Erősíti a rossz társadalmi helyzet hatását, ha korán szétválnak az iskolai utak, ha osztályon belüli felzárkóztatás helyett buktatnak vagy elkülönítenek. Magyarországon korán szétválnak az utak, megengedett a buktatás és elkülönítés.

[355] OECD 2014b.

Ha a PISA ajánlásai helytállóak, és Magyarország a most választott úton halad, akkor szinte biztosra vehető, hogy a következő PISA felmérések Magyarország további oktatási hanyatlását fogják mutatni.

KÖVETKEZTETÉS

A tanulmányban azt a kérdést igyekeztünk körüljárni, hogy lehet-e a jogszabályokkal (itt elsősorban törvényekkel) csökkenteni a gyerekek rossz társadalmi helyzetéből adódó iskolai hátrányait, esélyeik egyenlőtlenségeit. Hetven év törvényeinek áttekintése alapján a válasz az, hogy igen is, meg nem is. A törvények még rossz társadalmi-politikai feltételek mellett is képesek strukturális átalakításokra és jelentős iskolarendszer-bővítésre. Társadalmilag meghatározó eredményeket, integráló, el- és befogadó iskolát, jó teljesítményt nyújtó oktatás-nevelést, az életre jól felkészített gyerekeket csak törvényekkel azonban nem lehet elérni. A szegénységi ciklus megszakításához és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez az elkötelezett oktatáspolitika mellett elkötelezett társadalompolitika is kellene. Magyarországon egy-két ihletett pillanat kivételével ilyen politikák nem voltak. 2010 óta a kétszólamú politika felső (felszíni) regiszterében az általunk is kívánatos célok díszletként megjelennek. A valóságot azonban, mely a fentiekkel ellentétes irányba halad, a „mély" regiszter alakítja, nemcsak törvényekkel, hanem a politika minden eszközével. Az oktatási törvényeknek is megvan a zenekarban a szerepük. Van egy közös, konstans elemük, ez pedig a különböző társadalmi helyzetű és etnikumú gyerekek eltérő társadalmi útra állításának igénye, ezzel sorsuk „eleve elrendeltségének" szentesítése.

CSALÁDI ELLÁTÁSOK ÉS SZOLGÁLTATÁSOK

Darvas Ágnes és Szikra Dorottya tanulmánya

A gyerekes családokat célzó szakpolitika területén, amit összefoglaló néven családpolitikának szokás nevezni, az 1989-es rendszerváltás nem tekinthető olyan határvonalnak, ami radikális átalakulást hozott volna magával. A legfontosabb ellátások már az államszocializmus idején léteztek, és az új, demokratikus berendezkedés nem járt a támogatási rendszer paradigmatikus reformjával. A gyermekvállaláshoz és a gyermeknevelléshez kapcsolódó szociálpolitikai eszközök egy részének ráadásul régebbi, a 20. század elejéig visszanyúló története van. A gyermeknevelés költségeihez történő hozzájárulásként először a közalkalmazottak számára elérhető *családi pótlék* 1912 óta, az ipari munkásokra kiterjesztve 1938 óta létezik. A gyermekváráshoz és a születés utáni időszakhoz kötődő fizetett szabadságot, azaz a *terhességi-gyermekágyi segélyt* az első társadalombiztosítási törvény rögzítette 1891-ben, és 1927-ben már a szoptatási segéllyel kiegészítve elérte a mai 24 hetet. A gyermek születésével összefüggő kiadások kompenzálását célzó *anyasági támogatás* vagy korabeli nevén „kelengyepénz" 1953 óta, a gyermeknevelést az első életévekben támogató hosszabb fizetett szabadság, azaz a *gyermeknevelési segély, gyes* 1967 óta a hazai családtámogatások meghatározó eszközei. A keresetarányos *gyermeknevelési díj, gyed*, 1985-ben csatlakozott ezekhez.[356] A *gyermekápolási táppénzt* 1953-ban vezették be, eleinte csak az anyáknak, 1985-től mindkét szülő részére.[357]

A családi pótlék, a terhességi-gyermekágyi segély, az anyasági támogatás, a gyes és a gyed az 1990-es éveket megelőző szociálpolitika jellegzetességeinek megfelelően biztosítási alapú, munkaviszonyhoz kötött ellátások voltak, bár mindegyikhez méltányossági alapon is hozzá lehetett jutni több-kevesebb nehézséggel. Ezt a rendszert

[356] 1912. évi XXXV. tc. alapján egy szűk réteg jutott hozzá az elsősorban szociális célzatú családi pótlékhoz, a szélesebb körben elérhető családi pótlékot 1938-ban vezette be az 1938. évi XXXVI. tc. Az 1927. évi XXI. tc. 30. §-a szabályozta a gyermekágyi segélyt. Az 1004/1953. (II. 8.) sz. MT határozat 3.a) pontja vezette be 400 Ft értékben a csecsemőkelengye-juttatást, a 3/1967. (I. 29.) Korm. sz. rendelet a gyest, a 3/1985. (I. 17.) MT sz. rendelet pedig a gyermekgondozási díjat (Tárkányi 1998).

[357] Göndör 2012.

bővítette a *gyereknevelési támogatás, gyet* 1993-as bevezetése.[358] Bár már 1988-ban megjelent a rendszerben, alapvetően a rendszerváltás utáni időszak új eszköze a *jövedelemadóhoz kötődő támogatás* változó formáinak bevezetése.[359] A családi adókedvezmény, habár nem klasszikus készpénztranszfer, fontos része a szociálpolitikának[360] és a családpolitikának is, hiszen többletjövedelmet jelent a családok számára. Szintén az 1980-as évek végén vezették be a gyerekes családokat célzó *segélyeket.* Ez utóbbi két ellátásnak, mint e fejezetben is rámutatunk, különösen hektikus az 1990-től napjainkig tartó története.

A támogatások egy részére ez a tanulmány nem terjed ki. Nem foglalkozunk a gyermekápolási táppénzzel, az árvasági ellátással, vagy például a 2006-ban bevezetett baba-kötvénnyel (életkezdési támogatással), valamint a családok lakhatásával kapcsolatos támogatásokkal sem (ezekről részletesen szó van a Lakás, hajléktalanság fejezetben).

A családtámogatások fontos része a szolgáltatások rendszere.[361] A szolgáltatások közül a téma szempontjából meghatározó jelentőségű, a rendszerváltást megelőzően is működő *bölcsődei* ellátás, első intézménye 1852-ben kezdte meg működését. Az intézmény fokozatos elterjedését a második világháború után, amikor a bölcsődék fejlesztése állami irányítás alá került, egészen az 1970-es évek végéig intenzív bővülés követte. A rendszerváltást követő időszak fejleménye a *családsegítő szolgáltatás* elterjedése[362] és a gyermekvédelmi alapellátás új formájaként definiált *gyerekjóléti szolgáltatás* megjelenése és kiterjesztése.[363]

A magyar családtámogatási rendszer az egyik legkomplexebb Európában, amit részben a fent röviden ismertetett történelmi beágyazottság magyaráz.[364] A rendszerváltást követő időszakra a családpolitika alapstruktúrájának viszonylagos állandósága mellett a folyamatos változás jellemző. Elsősorban azzal magyarázható ez a sokszor ellentmondásos, néha következetlennek értékelhető változássorozat, hogy az egymást követő kormányok ideológiai-politikai törekvései közvetlenül is megjelentek, megjelennek ebben az ellátórendszerben. A fő töréspontok nagyjából egybeesnek

[358] 1993. évi III. törvény.

[359] Az 1987. évi VI. törvény alapján az első forma az szja-ból érvényesíthető adójóváírás volt, 1998-tól az szja-ból vonható le.

[360] Titmuss 1958.

[361] Az óvodai ellátásról csak érintőlegesen szólunk, mivel az a közoktatási rendszer része.

[362] Szociális törvény, 1993.

[363] Gyermekvédelmi törvény, 1997.

[364] Darvas 2000; Tárkányi 1998; Szikra 2011.

a kormányváltásokkal, de még egy-egy kormányzati cikluson belül is találunk jelentős, a megelőző változásokhoz nem konzisztensen illeszkedő módosításokat.[365]

A hazai családpolitikai változások négy markáns célkitűzés mentén írhatók le.

A születésszám növelése • A gyerekvállalást motiváló, a születésszám növelését célzó politikák a népességcsökkenés miatti politikai aggodalom okán szinte folyamatosan jelen voltak.[366] Ezek időről időre szinte irracionálisan felerősödnek a hazai családtámogatási rendszerben, alkalmasint a családok jóllétét szolgáló más ellátások rovására. A jobb helyzetű családok differenciált ösztönzése a gyerekvállalásra régi eleme a magyar családpolitikának, és 1990 után is rendszeresen prioritássá vált.[367]

Az anyaközpontú, maternalista jóléti politika • A maternalizmus az anyaszerep konzervatív felfogásának megfelelő idealizálására koncentrál, alkalmasint a különleges női biológiai-genetikai adottságokra hivatkozva. Az anyák otthoni gondoskodó munkájának kiemelt állami támogatása, kisebb megingásokkal, lényegében folyamatos az 1960-as évek vége óta. „A szükségletek »maternalizálódtak«, az ellátásokra való jogosultság egyre inkább az anyaság lett (és nem a szociális rászorultság vagy egyéb érdemesség)."[368] A maternalizmus azt is jelenti, hogy a nemzetközi (főleg a skandináv) családpolitikából ismert célkitűzés, a férfiak és a nők egyenlőségére való törekvés, amely az államszocialista időszakban jelen volt, a rendszerváltást követően szinte teljesen hiányzott a hazai családpolitikai diskurzusból és szakpolitikai döntésekből.

Munkaerő-piaci beavatkozás • A munkaerő-piaci folyamatokra történő reagálás néhány időszak markáns jellemzője. Valójában már a gyes bevezetésénél is jelen volt ez a szempont, hiszen a demográfiai és „maternalista" megfontolások mellett a munkanélküliségtől való félelem motiválta. Újabban a munkaerő-felesleg és -hiány diktálta aktuális kényszerek, illetve a nemzetközi ajánlásokban és az EU-s előírásokban is egyre nagyobb hangsúllyal megjelenő „család és munka összehangolása" célkitűzés egyaránt megjelennek.

[365] Darvas–Mózer 2004.

[366] Gábos 2005; Tárkányi 1998.

[367] Ez a szándék konkrétan tetten érhető már a gyed tervezésénél (lásd Heller et al. 1988; Melegh 2006), és később a családi adókedvezmény mint családpolitikai eszköz jelentős konzervatív támogatásánál.

[368] Aczél–Szikra 2012, 71.

A gyerekek érdeke • 2005 táján egy rövid időszakra a gyerekek jóléte került a családpolitikák középpontjába. Ez a hevület viszonylag gyorsan kihunyt, a politikai vezetéstől függően a másik három fenti cél egyike vagy másika került előtérbe.

A témával foglalkozó hazai szakirodalom bőséges.[369] A rendszerváltás óta eltelt 25 év gyerekvállaláshoz és gyereknevelséhez kapcsolódó támogatásainak és szolgáltatásainak bemutatását a törvények áttekintésén túl ezekre is alapoztuk. A szakmai anyagokban markánsan jelen lévő megállapítás, hogy a gyermekvállalás szempontjából a kiszámítható, kalkulálható, biztonságos családtámogatási rendszer meghatározó jelentőségű. A hazai ellátórendszer 1990 óta történt változásai nem illeszkednek ehhez az elváráshoz. Miközben nagy vonalakban szinte minden változatlan, a részletekre a hektikus, kiszámíthatatlan változások jellemzőek. A jelenlegi végeredmény egy, a kiindulóponthoz (1990) képest társadalmilag megosztottabb, sok esetben alacsonyabb színvonalú, kevéssé összehangolt rendszer. Egyik oldalon értéküket kevéssé tartó vagy folyamatosan vesztő, a segélyezési jellegtől sem mentes támogatásokkal, másik oldalon a színvonalukat többé-kevésbé tartó, néha növekvő, a szülők munkaerő-piaci helyzetétől függő juttatásokkal. Így a gyermekek jóléte ismét egyre inkább a szülők munkaerő-piaci helyzetének és a család demográfiai jellemzőinek (családszerkezet és gyerekszám) függvényévé válik, s a jóléti ellátások szerepe visszaszorul. Ez a tendencia fokozottan érinti a munkaerőpiacról részben vagy teljesen kiszoruló, a szociális transzferektől erősen függő családokat, és egyre kiszolgáltatottabb helyzetbe hozza az érdemesség és érdemtelenség fokozatos megjelenítésével a népesség és a gyerekes családok leszakadó részét.

CSALÁDTÁMOGATÁSOK

CSALÁDI PÓTLÉK

A családi pótlék az egyik legrégebbi családtámogatási forma, amelynek a gyökerei 1912-ig nyúlnak vissza. Célja a kezdetektől az, hogy hozzájáruljon a gyermekek felneveléséhez szükséges kiadások kompenzációjához. Mivel Magyarországon – egy rövid időszakot kivéve – nem volt jövedelemtesztelt ez az ellátás, azt mondhatjuk, hogy a különböző gyermekszámú, illetve a gyermektelen háztartások közötti *horizontális és vertikális különbségeket* egyaránt igyekszik kiegyenlíteni. A családi pótléknak nemcsak történeti beágyazottsága miatt, de azért is kiemelt szerepe van a családi ellátások között, mert kiadás tekintetében is ez volt a legjelentősebb ellátási forma

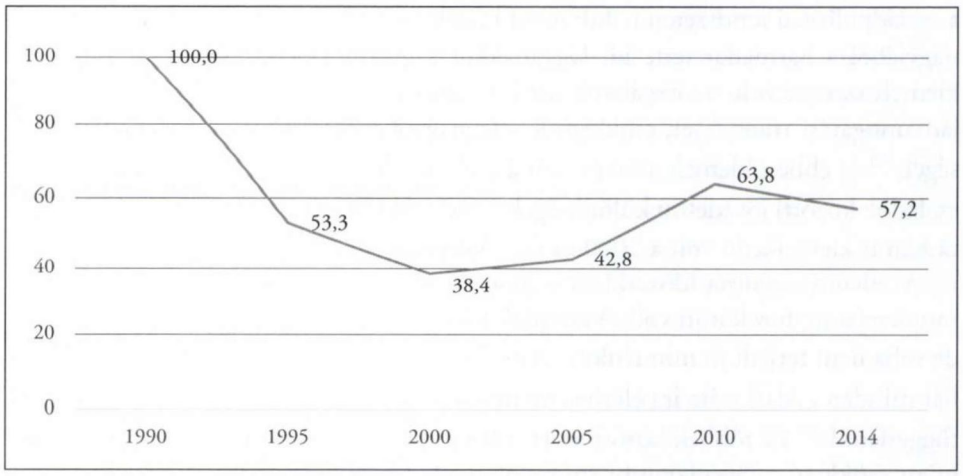
[369] Tárkányi 1998; Gábos–Tóth 2000; Darvas–Tausz 2001, 2002; Szikra 2011 stb.

a családpolitikai rendszeren belül: némi ingadozással az összes készpénzes ellátásnak nagyjából a harmadát tette ki. Ugyanakkor a gyermekszegénység enyhítésében is kiemelt szerepe volt: a vizsgálatok szerint a szülők foglalkoztatottsága mellett a családtámogatási transzferek csökkentik a legnagyobb mértékben a gyermekszegénységet,[370] és ebben kiemelt szerepe van a családi pótléknak.[371] Ennek az ellátásnak a családok közötti jövedelmi különbségeket mérséklő hatása nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő volt a 2000-es évek közepéig.[372]

Az államszocialista időszakban – hasonlóan a legtöbb ellátáshoz – a hozzájutás munkaviszonyhoz kötött volt. A társadalombiztosítási kör ugyan fokozatosan bővült, de soha nem terjedt ki mindenkire. A családi pótlék 1990-ben vált *univerzálissá*, tehát minden család számára elérhetővé munkaerő-piaci státustól és anyagi helyzettől függetlenül.[373] Ez többek között azért volt fontos, mert a növekvő munkanélküliség miatt csökkent a társadalombiztosítás által lefedettek köre, illetve a befizetett járulékok összege. Azóta a családi pótlékot általános adókból, költségvetési forrásból finanszírozza az állam. Egy rövid időszakot kivéve (1996–1997, Bokros-csomag) az ellátás univerzális maradt. Ugyanakkor, mint azt látni fogjuk, számos alkalommal feltételhez kötötték a családi pótlék folyósítását, ami miatt a 2010-es években megkérdőjelezhető, hogy az ellátás még valóban állampolgári jogon jár-e, vagy már csak „kvázi univerzális".

A családi pótlék *értékét*, hasonlóan a hozzáférés módjához, egyszerre jellemezte az állandóság és a változás. Állandó elem, hogy értéke progresszíven nő a gyermekek számával, tehát a második és harmadik gyermek után magasabb az egy gyermekre jutó összeg. (A progresszivitás a harmadik gyerekig nő.) Szintén az egész időszakra jellemző, hogy az egyedülálló szülők és a fogyatékkal vagy tartós betegséggel élő gyermekek szülei valamivel magasabb összeghez jutnak hozzá. Ugyanakkor komoly különbség van a tekintetben, hogy az egyes kormányok emelték-e, s ha igen, milyen mértékben a családi pótlék összegét. Szemben a társadalombiztosítási alapon nyújtott ellátásokkal, a családi pótléknak nem alakult ki a törvényileg szabályozott indexelési (az inflációhoz és/vagy a bérekhez igazítási) gyakorlata. A családi pótlék reálértéke az 1990-es évek lejtmenete után a 2006–2008-as időszakban jelentősen emelkedett (lásd később), majd 2016-ig folyamatosan csökkent (lásd 20. ábra).

[370] Gábos–Szivós 2006, 215.
[371] Darvas 2000; Darvas–Mózer 2004.
[372] Romano 2014.
[373] 1990. évi XXV. törvény.



20. ÁBRA | A családi pótlék átlagos összegének reálértéke 1990–2014 (1990=100)

Forrás | KSH STADAT, 2.5.5. (2015), http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html és saját számítás.

Ugyanakkor éppen az indexelési szabályok hiánya miatt jelentősen változott az, hogy a családok jövedelmének hányad részét adta ez a készpénzes ellátás és milyen mértékben tudott hozzájárulni a gyermekek felnevelésének költségeihez. A családi pótlék összegét az államszocializmus utolsó éveiben többször is jelentősen növelték, és ennek köszönhetően 1990-re az átlagfizetés 40 százalékát tette ki a két gyermekre számított értéke.[374] 1991-ben a (csökkenő) GDP nem kevesebb, mint 4,36 százalékát költötte az állam családtámogatásra és ennek majdnem felét a családi pótlék tette ki.[375]

A családtámogatási rendszer megerősítésében egyfelől a „szociális piacgazdaság" eszméje, másfelől népesedéspolitikai célok vezették az első konzervatív kormányt. Ugyanakkor a családi pótlék az Antall-kormány ideje alatt – számos más ellátás mellett – a piacgazdaság okozta társadalmi feszültségek enyhítésének is fontos eszköze volt.[376] A Boross-kormány a ciklus legvégén rászorultsági alapon kiegészítő családi pótlékot vezetett be, amelyet azonban a vártnál jóval többen (összességében a gyermekek 90 százaléka után) igényeltek. Ez a rövid életű ellátás a jövedelemtesztelt családi pótlék „főpróbájának" tekinthető. „Kiderült, hogy egy ilyen rendszer működése nehezen képzelhető el megbízható jövedelmi adatok nélkül", amelyek Magyarorszá-

[374] Jarvis–Micklewright 1994, 18.

[375] Gábos 2000.

[376] Antall halála után a Boross-kormány egy átfogó népesedéspolitikai csomagot készített elő 1994-ben [1031/1994. (IV. 30.) Kormányhatározat], amelyet azonban már nem tudott megvalósítani.

gon nem állnak rendelkezésre, miközben a „hatékony ellenőrzés jelentős költségnövelő tényező, akárcsak az ügyintézés bonyolultabbá válása".[377]

A szocialista és liberális ellenzéki képviselők a fenti kísérlet ellenére kritizálták a konzervatív kormányt amiatt, hogy a nem rászoruló családok is hozzájutnak az ellátáshoz,[378] és felvetették, hogy a családi ellátások nem kellően célzottak a rászorultság szempontjából.[379] Kormányra kerülve azonban nem a szegény családok megerősítése került a reformok fókuszába, hanem a megszorítás. A Világbank álláspontjának megfelelően és a „jobb célzás" nevében (figyelmen kívül hagyva az 1994-es kísérlet tanulságait) jövedelemtesztelté tették a családi pótlékot és a gyest, így a leggazdagabb családok elestek az ellátástól.[380] Másfelől azonban a legszegényebbek közül is sokan kihullottak a bonyolult adminisztráció miatt, és így a korábbi jogosultak nagyjából 10 százaléka esett el a családi pótléktól.[381] Mindeközben a családi pótlék reálértéke is folyamatosan csökkent, és emiatt egyre kevésbé volt képes a szegénység csökkentésére. Míg az évtized első éveiben a háztartások 40 százaléka kerülte el a családi pótléknak köszönhetően a szegénységet, addig ez az arány 1995-ben 26, 1996-ban már csak 22 százalék volt.[382]

Az első Orbán-kormány a családtámogatási rendszer megszüntetett elemeit visszaállította, és ennek keretében újra univerzálissá tette a családi pótlékot.[383] A pótlékot a 6 éven aluliaknál „nevelési ellátássá", hatéves kor fölött „iskoláztatási támogatássá" nevezte át, és az utóbbit rendszeres iskolalátogatáshoz kötötte. Ezzel megnyitotta az utat a családi pótlék „kvázi univerzálissá" tétele felé. Ugyanakkor az ellátás összegét nem emelte. A szociálpolitikától élesen elkülönítette a családpolitikát, amelynek a célja – csakúgy mint a későbbi konzervatív kormányok esetében – elsősorban a középosztály gyermekvállalásának támogatása lett. A „helyzetükön önerejüket is használva változtatni akaró polgárok"[384] támogatásának eszköze nem a családi pótlék, hanem a családi adókedvezmény lett. 1998 és 1999 között jelentősen növekedett a gyermekek szegénysége Magyarországon, mivel a családi pótlék visszaállítása elsősorban a jobb anyagi helyzetű családokat érintette, miközben az ellátás reálértéke csökkent.[385] Mindeközben a kívánt népesedési célok nem teljesültek.

[377] Gábos 2000, 105.
[378] Gyarmati 2008, 383.
[379] Jarvis–Micklewright 1994, 26–30.
[380] World Bank 1996; Lakner 2005.
[381] Darvas–Mózer 2004.
[382] Gábos–Tóth 2000, 110.
[383] 1998. évi LXXXIV. törvény.
[384] Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarországért, 1998. http://www.parlament.hu/irom36/0021/0021.htm.
[385] Gábos–Tóth 2000, 75.

A szocialista-liberális koalíció 2002-ben meghirdette a „jóléti rendszerváltás" programját. A Medgyessy-kormány ennek jegyében 20 százalékkal növelte a családi pótlék összegét (kompenzálandó a korábbi értékvesztést), valamint bevezette az ún. 13. havi családi pótlékot.[386] A „nevelési" és „iskoláztatási támogatást" ismét egységesen „családi pótléknak" nevezte, és megszüntette az ellátás iskoláztatási feltételét. Ezen túlmenően az ellátást (felsőfokú tanulmányok esetén) a gyermek 24 éves koráig kiterjesztette. A családi pótlék központi szerepet kapott a 2004 és 2006 utáni Gyurcsány-kormányok gyermekszegénység elleni politikájában. A korábbi szegmentált pénzbeli családtámogatási ellátásokat a családi pótlékban „egyesítette" a kormány.[387] Ez praktikusan azt jelentette, hogy az egy- és kétgyermekes családok esetében eltörölte a családi adókedvezményt és ezt az ellátást, a rászorultsági alapon nyújtott gyermekvédelmi támogatással együtt, „beolvasztotta" az állampolgári jogon járó családi pótlékba.[388] Ezzel a családi pótlék összege megduplázódott. A szegényebb családok nyertek a változással, mivel egyfelől nőtt a támogatásuk, másfelől könnyebben (külön rendszeres igénylés nélkül) jutottak hozzá. Az átlagos jövedelmű családok helyzete változatlan maradt, a jobb helyzetűeké a családi adókedvezmény kiesése miatt enyhén romolhatott, kivéve a három- és többgyerekeseket, akiknél megmaradt a családi adókedvezmény is.

A gyermekszegénység ügyének középpontba állítása fontos irányváltás volt a konzervatív kormányok népesedés-központú családpolitikájához képest. A „Legyen jobb a gyermekeknek" Nemzeti Stratégia egyhangú parlamenti elfogadása azt sugallta, hogy konszenzus övezi a gyermekszegénység elleni küzdelem ügyét.[389] Ugyanakkor a kormányfő pozíciójának 2006-tól kezdődő megrendülésével párhuzamosan a gyermekszegénység ügye mögül elfogyott a politikai támogatás. A kormánypárton belül és azon kívül is egyre inkább felülkerekedtek azok a hangok, amelyek a szegény (köztük a roma) családok „túlzott" támogatásának megnyirbálását követelték. Ennek a nyomásnak az MSZP–SZDSZ-kormány nem tudott ellenállni. Igaz, a magyar gazdaság teljesítménye 2008 és 2009 között 9%-ot zuhant. Mégsem biztos, hogy a 2009–2010 között regnáló válságkezelő Bajnai-kormánynak igaza volt, amikor a válság nyomán a jóléti ellátások megszorításában látta a gazdasági vészhely-

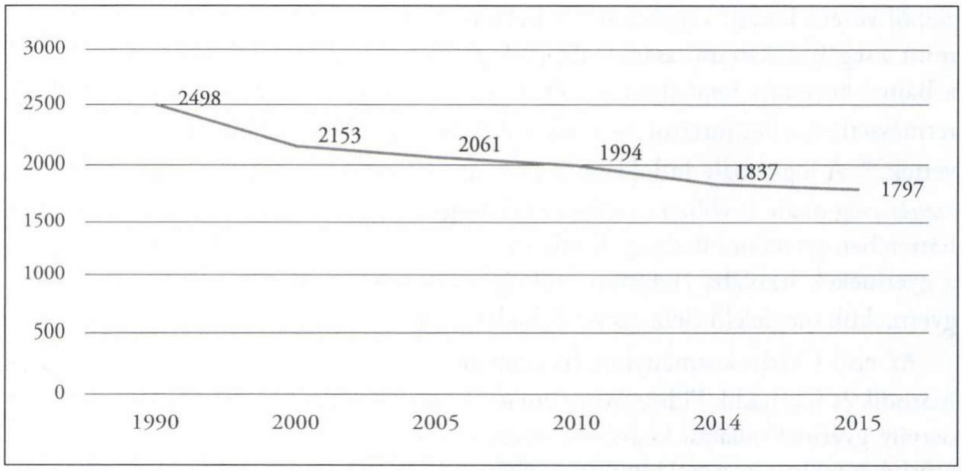
[386] 2002. évi XXXIII. törvény.
[387] Darvas–Mózer 2004.
[388] 2005. évi CXXVI. törvény.
[389] 47/2007. (V. 31.) OGY határozat.

zetből vezető kiutat, vagyis amikor befagyasztotta a családi pótlékot, a gyest, valamint a segélyek kiszámításának alapjául szolgáló nyugdíjminimum összegét.[390] Még a Bajnai-kormány rendelkezése volt, hogy a családi pótlék legfeljebb 50 százalékát természetben lehet juttatni azoknak a családoknak, akiknél a gyermeket védelembe vették.[391] A jogszabály indoklása szerint (amely indokolás figyelmen kívül hagyja a szegénység okait és ebben az állam felelősségét) a gyermekek veszélyeztetettségének hátterében gyakran elhanyagolásuk áll: a szülők nem biztosítják az elvárt szinten a gyermekek iskolába járásához szükséges feltételeket, illetve nem gondoskodnak gyermekük megfelelő élelmezéséről, lakhatási körülményeiről.

Az első Orbán-kormányhoz hasonlóan a 2010-től és 2014-től hatalmon lévő második és harmadik Fidesz-kormány is a népesedéspolitikát, azon belül is a középosztály gyermekvállalási kedvének növelését és a hagyományos családmodell megerősítését tekintette a családpolitika céljának.[392] Ennek jegyében (ismét) elválasztotta egymástól a család- és a szociálpolitikát, és ezzel a gyermekszegénység enyhítése kikerült a családpolitikai célok közül. A fenti elvi megfontolások többek között a családi pótlék értékének további befagyasztásában és egyúttal a családi adókedvezmény soha nem látott mértékű növelésében öltöttek testet. Mindeközben a családi pótlék univerzális jellege számos intézkedés hatására tovább gyengült. A családi pótlékhoz való hozzájutást iskoláztatáshoz kötötte, ezúttal szigorúbb szankciókkal, amelyek értelmében 50 óra (tehát 5 nap, egész napos iskola mellett), hiányzás után a családi pótlék teljes összegét felfüggesztheti a jegyző. A vidéki tapasztalatok szerint a szankció nem ritka és a szegény családok körében katasztrófát jelent.

A családi pótlékra való jogosultságot sok család azért veszítette el, mert a tankötelezettség korhatárát 2011-ben 18-ról 16 éves korra szállította le a kormány. Összességében 1990 és 2000 között 350 ezerrel, a következő évtizedben 150 ezerrel csökkent a családi pótlékban részesülő gyermekek száma, mindkét évtizedben a születésszám-csökkenés és valamennyi kivándorlás miatt. 2010 és 2015 között öt év alatt volt a csökkenés 200 ezer fő, ami zömmel a családi pótlék szigorúbb szabályozásának, és esetleg kisebb mértékben más olyan tényezőknek tudható be, mint a 2010 utáni felgyorsult kivándorlás (lásd 21. ábra).

[390] 2009. évi LXXIX. törvény; 2011. évi CCXI. törvény.
[391] 2009. évi LXXIX. törvény.
[392] NGM 2012.



21. ÁBRA | Családi pótlékban részesülő gyerekek havi átlagos száma, ezer fő, 1990–2015

Forrás | KSH STADAT, 2.5.5. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html.

CSALÁDI ADÓKEDVEZMÉNY

Az adókedvezmények rendszere szerves része egy állam jóléti politikájának.[393] A kedvezmény vagy az adóalapból, vagy magából az adóból történő levonást jelent. A magyar családi adókedvezmény a két levonási módszert váltogatta. Mindkét esetben kimaradnak a kedvezményből azok, akik nem fizetnek adót, illetve akiknek nem elég magas az adóalapjuk vagy az adójuk a teljes levonáshoz. Az alacsony jövedelműek kedvezményből való részleges vagy teljes kirekesztését a negatív jövedelemadó ellensúlyozhatja. Ezt az eszközt Magyarország sosem alkalmazta. Progresszív adó esetén a családi adókedvezmény a jövedelem emelkedésével csökken. Ha tehát nincs ellensúly, akkor az adókedvezmények, „felfelé osztanak", avagy „perverz újraelosztást" hajtanak végre,[394] hiszen csak a megfelelően magas jövedelműek jutnak hozzá. Mindeközben hozzájárulhatnak más, hagyományos jóléti eszközök leépítéséhez, mivel ezekre kevesebb forrás jut a költségvetésből. A családi adókedvezmény hazai története jól illusztrálja a fenti megállapításokat.

Az államszocialista rendszer idején, egészen 1988-ig, nem létezett személyi jövedelemadó (szja) és általános forgalmi adó (áfa) sem. Az szja bevezetésével párhuzamosan merült fel a családi adókedvezmény gondolata a Nagycsaládosok Országos Egyesülete (NOE) javaslatára. 1990 után a családi adókedvezmény vált a

[393] Lásd a költségvetésről szóló fejezetet.
[394] Darvas–Mózer 2004; Ferge 2016.

családpolitika leginkább vitatott terepévé. Míg a konzervatív kormányok jellemzően támogatták és növelték annak összegét, addig a baloldali-liberális kormányok csökkentették az adókedvezmény jelentőségét a családtámogatások között (egyszer meg is szüntetve azt). Ennek megfelelően az ingadozás jellemezte úgy a családi adókedvezményre fordított források mértékét, mint az igénybe vevő családok számát (lásd 18. táblázat).

18. TÁBLÁZAT | A családi adókedvezmény nominális összege (milliárd forint) és a családi adókedvezményben részesülő személyek száma (ezer fő) változása, 2002–2013

ÉV	A CSALÁDI ADÓKEDVEZMÉNYT IGÉNYBE VEVŐ SZEMÉLYEK SZÁMA, EZER FŐ	AZ IGÉNYBE VETT CSALÁDI ADÓKEDVEZMÉNY ÖSSZEGE, MRD FT
2002	1 151	91
2005	934	78
2006	125	14
2010	106	13
2013	1 114	185

Forrás | Gyarmati 2010; NAV.

1991-től az 1989-ben a három- és többgyermekes családok számára bevezetett *adóalap-kedvezményt* az egy- és kétgyermekes családokra is kiterjesztette az Antall-kormány. 1992-ben az ellátást *adókedvezménnyé* változtatták, amely immár a fizetendő személyi jövedelemadó összegét csökkentette. A családi adókedvezmény körüli éles politikai csatározás 1995-ben kezdődött, amikor a baloldali koalíció a Bokros-csomag keretében 1996-tól eltörölte azt. Az 1998-ban hatalomra kerülő első Fidesz-kormány (más ellátásokkal együtt) visszaállította a családi adókedvezmény rendszerét, amely a három- és többgyermekesek számára a korábbinál kedvezőbb volt. Viszonylag rövid idő alatt az univerzális és társadalombiztosításhoz kötött ellátások mellett a családi adókedvezmény vált az újraelosztás egyik legfontosabb eszközévé. Ezzel a konzervatív kormány megfordította az újraelosztás irányát, ezúttal a jobb helyzetű családok felé csoportosítva át a forrásokat.[395] Az ekkor már a GDP 0,5 százalékát kitevő családi adókedvezményt a családok 17 százaléka egyáltalán nem tudta igénybe venni megfelelő jövedelem híján, míg további 6 százalék az ellátás egy részétől esett el.[396] A családi adókedvezmény célja – hol kimondottan, hol hallgatólagosan – a családok szelektív támogatása volt: a „rendezett", „egészséges" családok

[395] Darvas–Mózer 2004, 70.
[396] Uo. 81.

forrásainak növelésétől a kormány ezekben a családokban a gyermekvállalási hajlandóság növekedését várta.[397]

A szocialista-liberális koalíció 2002-ben Medgyessy Péter vezetésével még érintetlenül hagyta a családi adókedvezmény rendszerét, amit a 2004-ben hatalomra kerülő Gyurcsány-kormány szüntetett meg – igaz, hogy csak az egy- és kétgyermekesek esetében. Mint azt fent kifejtettük, az adókedvezmény értéke 2006-tól beépült a családi pótlék megnövelt összegébe, így az alacsony jövedelmű és munkanélküli családok támogatása nőtt.

Megismételve az 1998-ban történteket, a második Orbán-kormány ismét visszaállította a családi adókedvezmény rendszerét, ezúttal gyermekek után járó *adóalap-kedvezmény* formájában. Az intézkedés a személyi jövedelemadó rendszerének átfogó reformjába illeszkedett, amelynek során a legmagasabb (28%-os) jövedelemadó-kulcsot megszüntették és általánossá tették a 16%-os kulcsot. A gazdasági stabilitásról szóló sarkalatos törvény definiálja a családi adókedvezmény rendszerének két fontos elvét: egyrészt, hogy a harmadik gyermek után magasabb szintű adókedvezményt kell nyújtani, másrészt pedig, hogy az adókedvezmény mindenkori mértéke az előző évihez képest nem csökkenhet.[398] A 2011-es családvédelmi törvény mindeközben leszögezi, hogy a „felelős gyermekvállalást" a magyar állam elsősorban a családi adókedvezményen keresztül támogatja.[399] A sarkalatos törvényeknek azért van nagy jelentőségük, mert kormányváltás esetén ezeken az alapelveken csak kétharmados felhatalmazással lehet majd módosítani. A második és harmadik Orbán-kormány szelektív családpolitikája, amely növekvő mértékben nyújt forrásokat a jobb helyzetű családoknak, miközben csökkenti a szegényebb családok támogatását, a sarkalatos törvények segítségével „bebetonozódott".

Konkrét működését tekintve az adóalap-kedvezmény 2011 és 2015 között az egy- és kétgyermekes családok számára havonta és gyermekenként 62 500 Ft, a három- és többgyermekeseknek pedig 206 250 Ft kedvezményt nyújtott a személyi jövedelemadó alapjából. Ez 16%-os szja-kulcs mellett a nettó jövedelemben 10 000, illetve 33 000 Ft növekedést jelentett gyermekenként (az adóalap-kedvezmény 16%-a), amennyiben a család megfelelően magas jövedelemmel rendelkezett. Az európai gyakorlattól eltérően nincs felső jövedelmi korlátja a kedvezmény igénybevételének, ami azt jelenti, hogy a leggazdagabbak is a kedvezmény teljes összegét igénybe vehetik.

[397] Ferge 2001; Melegh 2006, 89.
[398] 2011. évi CXCIV. törvény.
[399] 2011. évi CCXI. törvény.

Annak ellenére, hogy az adóreformmal a kormány a gyermekes családok terheit kívánta elsősorban csökkenteni, Tóth és Virovácz (2013) számításai szerint a kedvezményezettek döntő többsége (74%) a legfelső két jövedelmi decilisbe tartozó gyermektelen személy. Az adókedvezmény legfontosabb célcsoportjaként meghatározott három- és többgyermekesek közül az alsó négy decilisbe tartozók 22 százaléka veszített az új adórendszerrel, miközben a leggazdagabb 20 százalék között gyakorlatilag nincs vesztes, ami jól illusztrálja a kormány szelektív családpolitikáját.

A családi adókedvezményt 2014-től az egészségbiztosítási járulék terhére is igénybe lehet venni, ami valamelyest enyhíti a rendszer igazságtalanságát, mivel így az alacsonyabb jövedelműek közül többen tudják a kedvezmény teljes összegét realizálni. Ugyanakkor ez a lépés elmossa az adózás és a társadalombiztosítási rendszerek közötti (amúgy is egyre homályosabbá váló) határvonalat.[400] 2016-tól – az szja 15%-ra csökkentésével párhuzamosan – megemelték az adóalap-kedvezmény mértékét. A kétgyermekes családok esetében azonban nem csupán az szja csökkenését kompenzálták, hanem nominálisan is emelték az adókedvezmény értékét – 10 000 Ft-ról 12 500 Ft-ra gyermekenként, ami a 2016., illetve 2017. évi költségvetés szerint 2019-re a „duplájára fog emelkedni".

A személyi jövedelemadó rendszerének átalakítása összesen 444 milliárd forint kiesést okozott 2011-ben a költségvetésnek, amiből hozzávetőlegesen 180 milliárd a családi adókedvezmény kiterjesztéséből adódott.[401] Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a konzervatív időszakban a családtámogatásra fordított állami kiadások növekedésének nagy része a jobb helyzetű családokat előnyben részesítő családi adókedvezmény növekedésének volt betudható.

SEGÉLYEZÉSI HULLÁMVASÚT – GYEREKES CSALÁDOK, GYEREKEK

Az 1960-as évektől jelent meg a hazai ellátórendszerben a gyermekekhez kötődő segélyezés. A kezdeti 10 ezer körüli ellátott száma a nyolcvanas évek végén megsokszorozódott, 1989-ben, a rendszerváltás idején már csaknem 80 ezer gyermekes család részesült *rendszeres nevelési segélyben (rns)*. Az rns a gyermeket nevelő, özvegyi nyugdíj minimum alatti átlagjövedelemmel rendelkező családok helyzetének javítását célozta. A segélyre való jogosultság megállapítása a jövedelemszint mellett erősen diszkrecionális jellegű volt, megítélése elsősorban a helyi tanácsok gyámhatósági és gyermekvédelmi munkatársainak javaslatán, véleményén múlott.

[400] A családi járulékkedvezmény az Egészségbiztosítási Alap hiányát növeli.
[401] Tóth–Virovácz 2013.

A kilencvenes évek elején a segélyezés formája változatlan maradt, az önkormányzatok a szociális előirányzatok egyre nagyobb részét használták fel rendszeres nevelési segélyre.[402] Az Állami Számvevőszék megállapításai alapján a „segélyek mértékének meghatározásánál az önkormányzatok nem differenciáltak", általában a családi pótlék 50 százalékának megfelelő összeget folyósítottak havonta segélyként. A rendszeres támogatás mellett a *rendkívüli gyámügyi segély* jelentett még anyagi támogatást a családoknak, az ennek színvonalára vonatkozó központi előírások 1992-ben megszűntek. Ezt követően „a segély helyi mértéke a szociális rendeletek megalkotásáig önkormányzati szinten nem került szabályozásra".[403] Az 1993-as szociális törvény elfogadását követően a rendkívüli segélyezés szerepét az ún. átmeneti segély váltotta fel, melyet évente hat alkalommal folyósíthatott az önkormányzat. Az ÁSZ már idézett vizsgálata alapján a törvény helyi, települési szintre adaptálása során a gyerekek helyzetének javítását szolgáló ellátások nem kaptak nagy figyelmet, sokkal inkább természetbeni ellátásokkal segítették a fiatalokat, elsősorban az iskolásokat (beiskolázási, tanszer-, tankönyvsegélyek, étkezési hozzájárulások stb.).[404]

A gyerekekre irányuló segélyezési rendszerben jelentős fordulatot hozott az 1997-es gyermekvédelmi törvény. A pénzbeli ellátások körében megjelent a *rendszeres gyermekvédelmi támogatás (rgyt),* amely az rns-től eltérően normatív jellegű támogatás volt, a jogosultság kritériuma kizárólag a jövedelemszint volt. Ebből adódóan, amennyiben a gyermekes háztartás a megadott jövedelmi szint alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkezett, minden még tanuló gyermek után jogosulttá vált az ellátásra. Az rns esetében előfordulhatott, hogy például az iskolai teljesítmény okán az egyik gyerek a családból részesült az ellátásban, a másik számára viszont nem ítélték azt meg. Az rgyt-nél ilyen buktatók már nem voltak.

A rendszeres gyermekvédelmi támogatás havonta folyósított segélyként a nyugdíjminimum alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkező gyerekes családok körében célozta enyhíteni a jövedelemhiányt. A támogatás összege is a nyugdíjminimumhoz kötődött, annak 20 százalékával volt egyenlő. 2000-től új nevet kapott az ellátás, kiegészítő családi pótlékként folyósították, lényegében változatlan feltételekkel. 2001-től a támogatási összeg már nem kötődött a nyugdíjminimumhoz, kisebb emelés is történt (így 3660 Ft helyett 4000 Ft lett a gyerekenkénti havi összeg), majd 2003-tól ismét a nyugdíjminimum százalékában (22%) került megállapításra.[405]

A 2004-től ismét rgyt-nek nevezett ellátást folyósításának első egy-két évében, 1998–1999-ben mintegy 800 ezer fő vette igénybe. A szám a 2000-es évek elejé-

[402] ÁSZ 1994.
[403] Uo. 12–13.
[404] Uo. 8.
[405] Farkas 2015, 52.

től kezdett kisebb mértékben csökkenni, 2005-ben megközelítőleg 660 ezer gyerek részesült az ellátásban. A segély jól célzott: az átlagosnál sokkal nagyobb arányban részesültek belőle a legalsó jövedelmi tizedekben élők, illetve a legnagyobb szegénységi kockázatú egyszülős és sokgyerekes családok. Ugyanakkor a szegénységben élő gyerekes családok nem elhanyagolható része – az igénylés nehézségei, információhiány, a segély alacsony színvonala miatt elmaradó igénylés, vagy akár a „lebeszélési technikák" sikeressége miatt – nem jutott hozzá az ellátáshoz.[406]

A feljebb már említett 2006-os családtámogatási reform során az rgyt-t a *rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (rgyk)* váltotta fel. Az rgyk nem jár rendszeres pénzbeli támogatással, évente kétszer jelent kisebb anyagi segítséget az érintett családoknak. Meghatározóbb az a jellegzetessége, hogy az rgyk-ra való jogosultság nyitja meg az utat más kedvezményekhez (jelenleg: ingyenes intézményi étkezés, ingyenes szünidei étkeztetés, tankönyvtámogatás, a további kedvezőtlen családi ismérvekhez kapcsolódó és egyéb támogatásokhoz, szolgáltatásokhoz történő hozzáférést biztosító hátrányos helyzet és halmozottan hátrányos helyzet megállapítása stb.)

Az rgyk jogosultsági jövedelemhatára a bevezetéskor a nyugdíjminimum volt. Ez a plafon 2006 és 2009 között évente 5–10 százalékponttal emelkedett, 2009-ben a nyugdíjminimum 130 százaléka (37 050 Ft), egyszülős, tartósan beteg vagy fogyatékos gyereket nevelő családok esetében 140 százaléka volt. Azóta ebben nincs változás, a nyugdíjminimum összege 2008 óta, az rgyk határa 2009 óta változatlan. Az rgyk-hoz kapcsolódó pénzbeli ellátás mértéke 2006-ban, a bevezetés évében évente kétszer 5000 forint volt gyerekenként. Egy jelentősebb emelés történt 2008-ban (5500 Ft-ra), majd 2009-ben egy kisebb (5800 Ft-ra). Az ellátás összege azóta változatlan, ráadásul – 2012 óta – nem pénzben, hanem kizárólag Erzsébet-utalványban nyújtható.

A támogatásban részesülők létszáma 2010–2014 között jelentősen, mintegy 100 ezer fővel (600 ezerről 500 ezer fő alá), a támogatásban részesülő családok száma 60 ezerrel csökkent (lásd 19. táblázat). Ennek hátterében – a népességszám és a népesség jövedelmi helyzetének változásait egyaránt kalkulálva – elsősorban a jogosultsági szabályok változatlansága, a jövedelemhatár emelésének hiánya áll.[407]

[406] Uo.
[407] Farkas 2015.

19. TÁBLÁZAT | A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő családok száma,* ezerben, 2010–2014

GYERMEKEK SZÁMA A CSALÁDBAN	2010	2013	2014
egy	112	111	100
kettő	104	89	79
három	59	48	42
négy vagy több	31	25	23
Összesen	306	272	244

* Támogatásban részesítettek száma december 31-én.

Forrás | Farkas 2015, 63. KSH OSAP adatok, 2010–2014.

Történt időközben egy olyan, a segélyezés történetével összefüggő változás, ami alapvetően előnyös a gyerekes családok, első renden a szegényebb családok számára. Míg a kilencvenes évek elején a helyi önkormányzati rendeletek próbáltak segítséget nyújtani az intézményi étkezés költségeinek átvállalásával a kedvezőtlen anyagi helyzetű családoknak. 2004-től kezdődően, központi költségvetési források és normatív szabályozás alapján elkezdődött az ingyenes gyermekétkeztetés fokozatos kiterjesztése. 2009-re ez a folyamat elérte a bölcsődétől az általános iskola 8. osztályáig az összes segélyre (rgyt, majd rgyk) jogosult gyereket, és számukra ingyenes intézményi étkezést tett lehetővé. A kormányok ígéretei ellenére az ingyenes étkeztetés kiterjesztése 2009 után elmaradt, a középiskolákba járó segélyezett fiatalok esetében jelenleg is csupán 50 százalékos kedvezmény vehető igénybe. A nem segélyezett gyerekeken kívül néhány más csoportra (három vagy több gyereket nevelő családokban élő gyerekek, sajátos nevelési igényű gyerekek stb.) is kiterjed az 50 százalékos étkezési kedvezmény a napközbeni ellátás és a közoktatás-köznevelés intézményrendszerében.

A jelenlegi gyermekétkeztetési támogatási rendszer ellentmondásos, egyszerre vannak benne jelen az univerzális ingyenesség, illetve a szigorúbb célzottság felé mutató elemek.[408] Az, hogy melyik törekvés hol jelenik meg, nem tűnik teljesen véletlennek. A segélyjellegtől való távolodást jelzi, hogy 2015-től a bölcsődékben és az óvodákban jelentősen bővült az ingyenes étkezésre jogosultak száma (az egy főre jutó jövedelmi plafon a nettó minimálbér 130 százaléka, ami 2015-ben majdnem 90 000 Ft, 2016-ban közel 96 000 Ft). A nyári étkeztetés más tendenciát jelez.

A kétezres évek közepétől fokozatosan nőtt a nyári étkeztetés biztosítását szolgáló költségvetési keret, melyet pályázati úton tudtak az önkormányzatok elérni. A források szűkössége és a pályázati rendszer problémái is hozzájárultak a viszonylag alacsony hatékonysághoz. Hosszú évek után sem tudta elérni ez a támogatás az

[408] Husz–Marozsán 2014.

érintett segélyezett gyerekek több mint negyedét, megközelítőleg 120 ezer gyereket. 2015-től ez a szolgáltatás bővült, minden tanítási szünetre kiterjed a szünidei gyermekétkeztetés. A több éven keresztül folyamatosan módosított központi pályázati támogatást felváltotta a biztonságosabb költségvetési finanszírozás. A szolgáltatáshoz való hozzáférés lehetőségei azonban szűkültek. 2015 óta nem elegendő az igénybevételhez a segélyre való jogosultság. Az önkormányzat csupán a hátrányos helyzetűként nyilvántartott (tehát az rgyk-ra való jogosultság mellett más családi hátránnyal is rendelkező) gyerekek számára nyújtott szolgáltatáshoz vehet igénybe központi költségvetési támogatást. Az ebbe a csoportba nem tartozó segélyezett gyerekek ellátása önkormányzati döntés alapján, önkormányzati forrásokból biztosítható.

Volt még egy rövid életű, gyerekeket célzó segély a vizsgált időszakban, a 2009-ben bevezetett és 2015 szeptemberében megszüntetett óvodáztatási támogatás. Az ún. feltételekhez kötött támogatások (fkt, angolul conditional cash transfer – CCT)[409] csoportjába tartozó ellátást 2009-ben kezdték el folyósítani. A segély a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek minél korábbi életkorban történő beóvodázását célozta. Az óvodáztatási támogatás bevezetése idején halmozottan hátrányos helyzetűnek azok a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyerekek számítottak, akiknek szülei maximum 8 általános iskolai végzettséggel rendelkeztek. 2011/2012-ig a közoktatási, majd a köznevelési törvény értelmében 5 éves kortól volt kötelező az óvodáztatás.[410] A tapasztalatok azt mutatták, hogy míg az iskolakezdést megelőzően az adott korosztály óvodai részvétele csaknem teljeskörűnek volt tekinthető, a 4, illetve a 3 évesek körében jelentős a kimaradók aránya, és ebben a körben felülreprezentáltak a hátrányos helyzetű, gyakran alacsony iskolai végzettséggel rendelkező szülők gyerekei. „A befejezett általános iskolai végzettséggel sem rendelkező anyák 3 éves gyermekeinek kevesebb mint 30 százaléka, a 8 osztályos végzettséggel rendelkező anyák 3 éves gyermekeinek pedig alig több mint 60 százaléka jár óvodába."[411] A támogatás az óvodakezdést segítő egyszeri természetbeni juttatást és meghatározott óvodalátogatási időszakokhoz kötött pénzbeli támogatást nyújtott a halmozottan hátrányos helyzetűnek minősített gyerekeiket 5 éves koruk előtt óvodába íratott családoknak. A bevezetés körülményei ellentmondásosak voltak,[412] de már az első évek tapasztalatai is arra utaltak, hogy a támogatás hatékony. Jelentősen növekedett az érintett gyerekek óvodákba történő beíratása, felvétele. Az első évben csaknem 8 500 fővel nőtt a beíratott gyerekek száma, és „az

[409] Fiszbein–Schady 2009; Tóth et al. 2010.

[410] A kötelező 3 éves korban történő óvodakezdés végül – sorozatos halasztások után – 2015 őszén lépett életbe.

[411] Kertesi–Kézdi 2012a, 5.

[412] Autonómia Alapítvány 2009.

óvodáztatási arányszám éppen azokban a körzetekben nőtt meg a leginkább, ahol a legnagyobb intenzitással vették igénybe az újonnan történő beiratkozásoknál az óvodáztatási támogatást, illetve ahol az óvodáskorú gyermekek között a legmagasabb volt a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek aránya".[413] 2012-ben már csaknem 35 ezer gyerek részesült a támogatásban, ami 2015. szeptembertől, a kötelező 3 éves óvodakezdésre hivatkozva, megszűnt. Az érintett gyerekek családjai, az óvodakezdéssel összefüggő kiadásaik támogatásában legfeljebb a helyi rendeletek rendkívüli segélyeire számíthatnak. Az óvodába járás támogatását, ösztönzését az óvodába nem járás szankcionálása váltotta fel. 2015. szeptember 1-jétől a 20 napot igazolatlanul hiányzó óvodások esetében ugyanúgy szüneteltethető a családi pótlék folyósítása, ahogy az iskolai 50 órát meghaladó hiányzások esetén.[414]

Az elmúlt 25 év gyereksegélyezési története hullámzó. Volt elmozdulás a jogok erősödése irányába: az eredetileg diszkrecionális döntéseket, amelyek még színvonalukban is az önkormányzatok forrásaitól és beállítottságától függtek, felváltotta a normatív szabályozás. Ugyanakkor az ellátás színvonala folyamatosan csökkent és a támogatáshoz kötődő szolgáltatások köre is szűkült. Ezzel párhuzamosan nagyobb jelentőséghez jutottak a családok terheinek csökkentését célzó, költségvetési finanszírozású természetbeni támogatások és szolgáltatások, első renden a gyermekintézményi étkeztetés.

GYEREKNEVELÉSI SZABADSÁGOK – A „GYEREKNEVELÉS VAGY MUNKAVÁLLALÁSTÓL" A „GYEREKNEVELÉS ÉS MUNKAVÁLLALÁSIG"

A rendszerváltás időpontjában a gyermekvállalással és a gyermeknevelési szabadságokkal összefüggő ellátások biztosított jogviszonyhoz kötődő, társadalombiztosítási ellátások voltak.[415] A meghatározó támogatások közül a továbbiakban részletesebben a gyermeknevelési szabadságokkal foglalkozunk, de röviden áttekintjük a szülési szabadsághoz kapcsolódó ellátást és a gyerek születését követő egyszeri támogatás változásait is.

A *terhességi-gyermekágyi segély (tgyás)* a szülési szabadság idejére járt, a szülést megelőzően minimum 180 nap biztosított jogviszony megléte kellett az igényléshez. Időtartama 24 hét volt. 1996-ig a tgyás összege az anya fizetésének 100 százaléka, ha a szülés előtti két évben minimum 270 napon át és 65 százaléka, ha minimum 180 napon át volt biztosított. Az 1995-ös Bokros-csomag keretében elfogadott módo-

[413] Kertesi–Kézdi 2012a.
[414] 1998. évi LXXXIV. törvény, 15. §.
[415] Tárkányi 2001.

sítások alapján a tgyás maximális összegének számítása megváltozott, a jövedelemhelyettesítés mértéke csökkent (70%, amennyiben a szülés előtti két évben minimum 270 napon át és 60 százaléka, ha minimum 180 napon át volt biztosított az anya).[416] Az ellátás ma is része a rendszernek, 2015-től *csecsemőgondozási díj*, *csed* néven. Időtartama változatlanul 24 hét, a szülés várható időpontját megelőző 4 hétben és a szülést követő 20 hét folyamán igénybe vehető ellátás. A szülést megelőző két évben összesen 365 biztosított nap a jogosultság feltétele,[417] a helyettesítési arány 70 százalék. A jogosultsági feltételekkel nem rendelkező szülő nők méltányossági kérelem alapján részesülhetnek a maximum 168 napos ellátásban, az ellátás alapja a minimálbér kétszeresét nem haladhatja meg.[418] A csecsemőgondozási díjat csak kivételes esetekben vehetik igénybe az apák (anya távolléte, halála estén). Új elemként megjelent a gyermekvállaláshoz kapcsolódó ellátások körében az *apasági szabadság*. 2002 decemberétől az apák 5 nap (ikerszülés esetén 7 nap) fizetett szabadságot, munkaidő-kedvezményt vehetnek igénybe a gyermek születését követő két hónap folyamán.

A gyerek születését követően, egyszeri juttatásként igénybe vehető *anyasági segély* jogosultsági feltétele a rendszerváltás idején legalább egyszeri terhességi orvosi vizsgálaton való részvétel, valamint legalább 180 nap biztosított jogviszony volt. Egy 1992-es törvény alapján az *anyasági segélyt* felváltotta a *várandóssági* pótlék,[419] amely így a terhesség 4. hónapjától járó, előzetes munkaviszonyhoz nem kötött, a családi pótlékkal megegyező, havonként folyósított univerzális ellátássá vált. A Bokros-csomag keretében a várandóssági pótlékot felváltotta az egyszeri *anyasági támogatás*. A terhesgondozást igénybe vevő anyák számára biztosított ellátás összegét a mindenkori öregségi nyugdíjminimum 150 százalékában állapították meg. A Medgyessy-kormány idején, a „jóléti rendszerváltás" programjának keretében, az anyasági támogatás összege jelentősen nőtt, az öregségi nyugdíjminimum 225 százalékában (ikergyermekek esetében 300%-ban) került meghatározásra. Színvonala 2008-ig a nyugdíjminimum összegének növekedésével együtt nőtt, azóta az ellátás összege nem változott, univerzális jellege 1992 óta változatlan. Jelenleg is minden szülő nő részesülhet az ellátásban, amennyiben az előzetes feltételeknek – a terhesség alatt legalább négy alkalommal, koraszülés esetén legalább egyszer terhesgondozáson való részvétel – megfelel.[420] Jellegét tekintve ez az ellátás is a feltételhez kötött támogatások (fkt) jellegzetes példája.

[416] 1995. évi XLVIII. törvény; 1996. évi XXII. törvény.
[417] Ezt a változást a 2009. évi LXXIX. törvény vezette be.
[418] 1997. évi LXXXIII. törvény.
[419] 1992. évi LXXIX. törvény.
[420] 1998. évi LXXXIV. törvény.

Az 1985-ben bevezetett *gyermekgondozási díj (gyed)* jogosultsági feltételei a rendszerváltás idején megegyeztek a terhességi-gyermekágyi segélyével, és a gyerek kéthéves koráig vehette igénybe az előzőleg biztosított anya. Szemben a tgyás-sal, ezt az ellátást már kezdettől igénybe vehették az apák is, igaz, eleinte csak a gyerek egyéves kora után, vagy akkor, ha az apa egyedülálló volt. Az ellátás összege a napi átlagkereset 65–75 százaléka volt. Az 1967 óta igénybe vehető *gyermekgondozási segélyt (gyes)* a gyedre való jogosultság lejárta, a gyerek 2 éves kora után, a gyermek 3 éves koráig (tartósan beteg gyermek esetén 10 éves korig kétszeres összeggel) folyósították 1990-ben. A fix összegű ellátás függött a családban nevelkedő gyerekek számától. Több 3 éven aluli gyerek, illetve ikrek esetében minden gyerekre külön járt a támogatás.

A gyermeket vállaló nők többsége a nyolcvanas évek végén a szülési szabadságot követően először a gyedet, majd a gyerek 2 éves kora után a gyest vette igénybe. „Bevezetésének évében a gyedet közel hetvenezren vették igénybe, 1988-ban pedig megközelítőleg százhatvanezren. Ezt követően az igénybevétel fokozatosan csökkent. Ennek egyik oka a születések számának 1990-től meginduló újbóli hanyatlása, másik oka pedig a rendszerváltást követően a foglalkoztatottak – és így az ellátásra jogosultak – számának nagyarányú csökkenése volt. [...] A gyedet igénybe vevők száma már 1986-ban meghaladta a gyesen lévők számát, ám a két adatsor közötti különbség csupán 1989-ig nőtt, azt követően fokozatosan csökkent egészen 1995-ig."[421]

1990 és 1994 között, az Antall-, majd a Boross-kormány idején a gyermekvállalással és neveléssel összefüggő tradicionális ellátások, a gyes és a gyed lényegében változatlanok maradtak. Ugyanakkor a munkaerőpiac változásai nyomán egyre több nő esetében csak az első, fix összegű ellátás igénybevétele volt lehetséges és elérhető. Ez, valamint egy új gyermeknevelési szabadság, a később részletesebben is tárgyalt *gyermeknevelési támogatás (gyet)* bevezetése áll annak hátterében, hogy az elemzők egy része erre az időszakra teszi a gyeden kívüli gyereknevelési szabadságok segélyjellegének megjelenését.[422] Nem abban az értelemben, hogy folyósításuk jövedelemszinthez kötődött volna, hanem azt a jellegzetességüket kiemelve, hogy ezek az ellátások (a gyes esetében, megfelelő biztosítási jogviszony hiányában sokszor méltányossági alapon) jelentettek valamilyen átmeneti megoldást a munkaerő-piaci nehézségek, a foglalkoztatási arányok drasztikus visszaesésének időszakában (elsősorban) a nők teljes jövedelemvesztésének/jövedelemhiányának megelőzésére. „A foglalkoztatás csökkenésére a kormányzat nem a rendszer átalakításával, hanem egy új ellátás, a gyermeknevelési támogatás (gyet) bevezetésével reagált, arra próbálván ösztönözni a nőket, hogy legkisebb gyermekük hároméves kora után is maradjanak otthon,

[421] Gábos–Tóth 2000, 77–113.
[422] Gyarmati 2008.

ne térjenek vissza a munkaerőpiacra. Hasonló irányba terelte a gyermeket vállalók magatartását a kisgyermekek nappali ellátását biztosító intézményhálózat visszafejlesztése is."[423]

Az 1993-as szociális törvényben bevezetett gyet a három és több gyerekes családokat célzó, biztosítási jogviszonyhoz és jövedelmi feltételhez kötött, a legkisebb gyerek 8 éves koráig igénybe vehető meghosszabbított gyereknevelési szabadság a kormányzat népesedéspolitikai célkitűzéseihez is jól illeszkedett. A jóléti politika már meglévő maternalista jellegét tovább erősítette a gyet-tel biztosított tartós „főállású" anyaság. Munkavállalásra, ahogy a gyes mellett is, a gyet esetében is napi 4, heti 20 órában volt lehetőség (kivéve az otthon végzett fizetett munkát, itt nem volt érvényben korlátozás). Az időszak alatt jellemző növekvő álláshiány, valamint a részmunkaidős foglalkoztatás elenyésző aránya mellett a munkavállalás lehetőségével csak igen kevés gyesen, illetve gyet-en lévő szülő tudott élni. Ezzel párhuzamosan a gyerekek napközbeni ellátásának igénybevétele is egyre szűkebb körben vált elérhetővé. A bölcsődék finanszírozása elbizonytalanodott, a bölcsődei férőhelyek száma drasztikusan csökkent, a nem dolgozó szülők gyerekei nem nyerhettek felvételt. Részben az óvodai férőhelyhiány miatt, részben a napközbeni ellátás igénybevételének tiltása, illetve korlátozása miatt az óvodai szolgáltatásból is jelentős részben kimaradtak a gyet-en, illetve gyesen lévő szülők óvodáskorú gyerekei. Egy 2008-as törvénymódosítás hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, melynek alapján nem járt gyermeknevelési támogatás annak a szülőnek, aki a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezte el.[424] A módosítás után napi öt órát meg nem haladó időtartamban lehetővé vált az ellátás igénybevétele. Jelenleg már nincsenek érvényben a gyet-hez kapcsolódó ilyen jellegű korlátozások.

A népesedéspolitikai intézkedéseket megvalósító politikát 1994-ben egy attól alapvetően eltérő családpolitika váltotta fel. A Horn-kormány első átfogó programja „az egységes családszemléletű megközelítést" és a támogatások célzottságának javítását helyezte középpontba.[425] A családtámogatásokat is érintő reformelképzelésekről a kormányzat első két évében több tervezet is megjelent, de ezek a családpolitikai megközelítések később háttérbe szorultak. A lényegi változások a megszorítások érvényesítéséhez, a Bokros-csomag intézkedéseinek 1996-ban történő bevezetéséhez köthetők. A gyed megszüntetése, a gyes és a gyet jogosultsági feltételeinek módosítása jelentős változások voltak. A gyes és a gyet esetében a biztosítási jogviszony szükségességének eltörlése a jogosultak körének jelentős bővülését jelentette, a jogo-

[423] Gábos 2000, 105–106.
[424] 2008. évi LIX. törvény.
[425] Kormányprogram 1994.

sultság jövedelemhez kötése más oldalról szűkítette az igénybevételt. Összességében a legmagasabb jövedelműek esetében a juttatásokból való kizárással, a jobb jövedelmi helyzetben lévők családok esetében a juttatások szűkülésével járt a változtatási csomag. Az intézkedések következtében a kiadások csökkentek, a (mindig kérdéses hatású) célzottság javult, eközben azonban a jövedelemigazoláshoz kapcsolódó adminisztratív változások következtében sok szegény család esett el az ellátástól.

Az intézkedések nem szándékolt (vagy éppen kvázi-intencionált) következményeként a gyed megszüntetését követően jelentősen megnőtt a 0–2 éves korosztály szegénységi kockázata. „A TÁRKI 1999-es Háztartás Monitorának adatai a 2 évesnél fiatalabb gyermekek között a szegénységi ráta 100 százalékos növekedését jelezték az egy évvel korábbi állapothoz képest. Mivel a 3–6 évesek szegénységi rátája ennél lényegesen kisebb mértékben növekedett, a 7–14 éveseké pedig ugyanakkora volt, mint egy évvel korábban, erős hipotézisként fogalmazhatjuk meg a gyed megszűnése és a kisgyermekek szegénységének növekedése közötti pozitív kapcsolatot. 1998 áprilisa volt a gyed folyósításának utolsó időpontja. Az 1996 és 1998 áprilisa között született, vagyis az adatfelvételben 0–2 éves életkorúként megjelenő gyermekek után már egyáltalán nem lehetett igénybe venni ezt az ellátást. Bár a gyes reálértéke 1998-ban valamelyest nőtt, ez nem ellensúlyozta a keresetarányos gyed megszűnése által okozott bevételkiesést."[426]

Az első Orbán-kormány időszakában, 1998 és 2002 között lényegében visszarendeződtek a Bokros-csomag előtti családtámogatások. A gyes és a gyet egyaránt az új családtámogatási törvényben[427] szabályozott, alanyi jogon járó, univerzális ellátás lett, a támogatás összege – azóta is – a mindenkori nyugdíjminimummal egyező összeg. 2001-ben került bevezetésre az a módosítás, melynek alapján a nagyszülő is igénybe veheti a gyest. Két és fél éves szünet után 2000-től ismét bevezették a gyedet, pronatalista szempontokra hivatkozva.[428] „A gyed ismételt bevezetésének célja a népesedési mutatók kedvezőbb irányú befolyásolása. A gyermeket nevelő családok támogatásának e formája a születésszám növelését azoknál a családoknál kívánja ösztönözni, ahol a gyermekvállalás miatt jelentősebb jövedelem-kieséssel kell számolni."[429] Új elem a szabályozásban az ellátási plafon bevezetése (a naptári átlagkereset 70 százalékában megállapított ellátás összegét a minimálbér kétszeresében maximálták). A kormányzat részben a szülői szabadságokkal összefüggésben tervezte a rész-

[426] Gábos 2000, 110.

[427] 1998. évi LXXXIV. törvény.

[428] 1999. évi XCVII. törvény.

[429] Az 1999. évi XCVII. törvény előterjesztése alapján ICSSZEM szociális ellátásokkal kapcsolatos tájékoztató anyaga idézi (2006. január), www.erd.hu/data/cms128343/icsszem060321.doc.

munkaidős foglalkoztatás elterjesztését is, de ez „megmaradt a retorika szintjén".[430] 2002 és 2004 között, a Medgyessy-kormány két évében egy, a gyest érintő jogszabályváltozás született: a Bokros-csomagot követően fix összegű, a gyerekek számától független gyereknevelési segély (gyes) ikergyerekek esetében kétszeres támogatási összeget és időtartamot jelentett. 2004 után a gyes melletti keresőtevékenység lehetőségének bővítése volt az első Gyurcsány-kormány lényegi változtatása. 2006-tól, az addigi 1,5 éves kor helyett a gyerek 1 éves korának betöltése után már lehetőség volt a nyolcórás munkavállalásra.

A szülői szabadságok tekintetében jelentősebb változást a gazdasági válság és az ezt követő megszorító intézkedések hoztak.[431] A gyes folyósításának időtartamát az addigi 3 évről 2 évre csökkentették, illetve ebből következően a gyet szabályozása is változott (a támogatás a legfiatalabb gyerek 2 éves korától járt). A gyedet érintő változás volt a jogosultsághoz szükséges biztosítási időszak 180 napról 365 biztosított napra növelése. A gyes időtartamának szűkítését elsősorban a munkaerő-piaci folyamatokkal indokolták. „A jelenlegi rendszer nemcsak a pénzügyi szabályozók és a hiányzó intézmények miatt teremt érdekeltséget illetve kényszert a tartós otthonmaradásra, hanem mert ezt megerősítő, és a munkavállalást tovább nehezítő gyakorlatot alakít ki. A gyes létrehozásakor a jogszabály a meglévő állás fenntartását ígérte (a világban elterjedt „job-protected parental leave" rendszerek egyikeként), ám ez szép lassan „elfelejtődött", és nem véletlenül. Átlagosan közel négyéves, két gyermek esetén több mint ötéves kihagyás után gyakran nincs esély a munkahelyre történő visszavétel hatósági vagy bírósági kikényszerítésére: a munkahely már megszűnt, átszervezték, átalakult, a munka tartalma megváltozott."[432] A gyes időtartamának korlátozása lényegében semmilyen hatással nem volt az ellátórendszerre, mivel a 2010-es kormányváltást követően a Fidesz–KDNP-kormány visszaállította a gyermekgondozási segély folyósítási idejét két évről három évre.

2014. január 1-jétől vezették be a *gyed extrát*. A családtámogatási, illetve a kötelező egészségbiztosításokról szóló törvény módosítását követően a gyes igénybevétele mellett módosult, a gyed megtartása mellett pedig megjelent az akár heti 20 órát is meghaladó munkavállalás lehetősége a gyerek 1 éves korának betöltése után. Egy további módosítást követően ma már lényegében az ellátások igénybevételének napjától munkát vállalhat a szülő. A társadalombiztosítási ellátásként működő gyed esetében a módosítás rendhagyó helyzetet jelent, hiszen tradicionálisan ezek az ellátások a munkából származó jövedelem időszakos pótlására, helyettesítésére irányul-

[430] Gyarmati 2008, 390.
[431] 2009. évi LXXIX. törvény.
[432] Bálint–Köllő 2008, 25–26.

nak. A gyed extra azzal, hogy több 2, illetve 3 éven aluli gyerek esetében lehetőséget ad több ellátás együttes folyósítására, a gyes esetében az eddig csak ikergyerekek utáni kétszeres ellátást kiegészítve, lényegében visszaállította a Bokros-csomag előtti helyzetet, amikor a család annyi ellátásban részesült, ahány megfelelő korú gyereket nevelt. A gyed esetében ez új lehetőség. 2014-től két 2 éven aluli gyerek esetében a gyed összege megduplázódik, ugyanígy a gyes összege is annyiszor 28 500 Ft, ahány 3 éven aluli gyereket nevel a család. Tehát a 2013. december 31-ét követően született gyerekekre tekintettel megállapított ellátás miatt a korábbi ellátás nem szűnik meg. Gyedre szereznek jogosultságot a felsőfokú tanulmányaikat végző, legalább két aktív félévvel rendelkező hallgatók is a gyermek egyéves koráig. Ikergyerekek születése esetén a gyed a gyerekek 3 éves korának betöltéséig jár.[433]

2015 óta az ellátások megnevezésében változás történt a „segély" kifejezéstől való megszabadulás érdekében.[434] A fejezet elején említett tgyás ma csed (csecsemőgondozási díj). A családtámogatási törvény a *gyermekgondozási támogatások* két típusát különbözteti meg: a *gyermekgondozást segítő ellátás*t (a megelőző gyes szabályaival) és változatlan névvel a *gyermeknevelési támogatást.*[435]

GYERMEKES CSALÁDOKAT TÁMOGATÓ SZOLGÁLTATÁSOK

A fejezet további részeiben a gyerekes családok helyzetének javítását célzó szociális, gyermekjóléti *alapellátások* meghatározó formáira térünk ki.

A gyerekek *napközbeni ellátás*át biztosító szolgáltatások és intézmények (bölcsőde és annak alternatívái) egyértelműen befolyással vannak a kisgyermekkori nevelés körülményeire, a gyermeknevelési szabadságok igénybevételére és időtartamára, illetve a családi és munkahelyi feladatok összehangolását célzó politikák meghatározó intézményei.

A *családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok* jelentik a szociális/gyermekjóléti szolgáltatásoknak azt a körét, melyeket a család, a szülők és a gyerekek lakóhelyi szinten tudnak elérni, és amelyek fejlesztést szolgáló tevékenységükkel hozzájárulnak a gyerekek jóllétéhez, esélyeik javításához, prevenciós tevékenységükkel pedig segíthetnek az esetleges nehézségek, problémák megoldásában, enyhítésében.

[433] 2014. évi CXI. törvény.

[434] Lásd a szociális ellátások csatornáiról és típusairól szóló fejezetet.

[435] 2015. évi CCXXIII. törvény 58. §.

NAPKÖZBENI ELLÁTÁSOK (BÖLCSŐDE, CSALÁDI NAPKÖZI)

A szolgáltatások közül a téma szempontjából meghatározó jelentőségű *bölcsődei* ellátást a rendszerváltás időpontjában, 1990-ben 1003 intézmény szolgáltatott, megközelítőleg 50 ezer férőhellyel és 80 százalékos kihasználtsággal. Ez a kapacitás jelentősen elmaradt az 1980-as évek elejére jellemző színvonaltól, hiszen már a rendszerváltást megelőző 10 évben is jelentősen csökkent a bölcsődék és a férőhelyek száma (1980 és 1990 között 1305-ről 1003-ra, illetve 64 ezerről 50 ezerre). A rendszerváltást követő évtized még drasztikusabb változást hozott ezen a területen. Az intézmények száma és a férőhelyek száma egyaránt a felére csökkent. Ekkor már a szolgáltatás kihasználtságának mutatója is meghaladta a 100 százalékot[436] (lásd 20. táblázat). 2000 óta fokozatos a bölcsődék bővülése, de 2015-ben is még jóval az 1990-es színvonal alatt van, és – amint ez a továbbiakból kitűnik – messze elmarad a szükségletektől.

20. TÁBLÁZAT | Működő bölcsődék, bölcsődei férőhelyek és a beíratott gyerekek száma, 1990–2015

	1990	2000	2010	2014	2015
Bölcsődék száma, december 31.	1 003	532	668	736	749
Bölcsődei férőhelyek száma, december 31.	50 250	24 965	32 516	38 614	39 512
Bölcsődébe beíratott gyerekek száma, május 31.	40 825	29 561	35 782	37 156	37 773*
Férőhely-kihasználtság, %*	81,2	118,4	110,0	96,2	95,6

* A férőhelyek december 31-i és a beíratott gyerekek május 31-i létszáma alapján.

Forrás | 1990: KSH 2012, 3., 1. tábla, ill. KSH Tájékoztatási adatbázis, http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005a.html.

A kedvezőtlen hatású folyamat hátterében több tényező állt. Lényegében megszűntek a megelőző évekhez viszonyítva már 1990-ben is viszonylag kis számban működő ún. üzemi, vállalati bölcsődék. Az intézmények fenntartása kizárólagosan a helyi önkormányzatok feladatává vált. Nem állami/önkormányzati fenntartású intézmények, nonprofit szervezet, egyház vagy vállalkozás nyújtotta szolgáltatások csak nagyon lassan jelentek meg ezen a területen. Az ilyen férőhelyek aránya a teljes rendszerben 2010-ben is csupán 4 százalék volt, és az azóta elmúlt 15 év során sem

[436] KSH 2012, Kisgyermekek…

haladta meg a 7 százalékot.[437] A leglényegesebb tényező a szolgáltatások visszaszorulásában a finanszírozás volt, ennek kérdései egészen az 1997-es gyermekvédelmi törvény megszületéséig tisztázatlanok maradtak.

A gyerekek napközbeni ellátásának akkor még egyetlen formája, a bölcsődei hálózat a rendszerváltást megelőzően az egészségügyi tárcához tartozott. A szabályozás első jelentős lépése az 1997-es gyermekvédelmi törvényhez kötődik. A törvény a gyerekjóléti alapellátások között szól a gyermekek napközbeni ellátásairól. Ennek formájaként a tradicionális bölcsődét, új szolgáltatási formaként a családi napközit és házi gyermekfelügyeletet, majd egy 2010-től hatályos módosításban a családi gyermekfelügyeletet nevezi meg. Jelen írásunkban az első két szolgáltatási típussal foglalkozunk. A napközbeni ellátás további formája az ún. alternatív napközbeni ellátás, mely elsősorban az iskoláskorú gyerekek számára biztosított szolgáltatásokat jelenti.

Az 1997-es szabályozás a 10 000 lakosnál nagyobb népességű településeknek előírta a bölcsődék működtetését, és egyúttal visszahozta a központi állami normatív finanszírozást is.

A családi napközi szolgáltatás bevezetésével, mely a bölcsődékhez képest rugalmasabb szolgáltatástervezéssel, családias jelleggel 5-7 – nem csupán bölcsődés korú – gyerek ellátását biztosíthatja, a kistelepülési szükségletek és az alternatív igények kielégítése volt az elsődleges cél. A szolgáltatás lassan kezdett el kiépülni, nagyobb lendületet csak a központi normatíva bevezetése (2003-tól) és – az önkormányzatokat is szerepbe hozó – pályázati kiírások (2010-től) adtak ezeknek a fejlesztéseknek. A változó színvonalú, de a bölcsődei normatíváktól mindig jelentős mértékben elmaradó központi normatíva mellett a családi napközik többsége több tízezer forintos, a szülők által fizetett költségtérítés mellett tudta magát fenntartani. Így nem meglepő, hogy elterjedésük elsősorban a fizetőképes kereslettel rendelkező városokban volt jellemző. Ellentétben a bölcsődékkel, a családi napközik jellemző fenntartója nem az önkormányzat, 2015-ös adatok szerint a férőhelyek 88 százalékát civilszervezetek, egyházak és vállalkozások biztosították.[438]

A bölcsődei férőhelyek számában sem történt lényeges változás 1997 után, a törvényi szabályozás megszületését követően. Az iskoláskort megelőző évek gyerekintézményei közül az óvoda a családok és a gyerekek többsége számára elérhető volt. Voltak és csökkenő számban még ma is vannak olyan, elsősorban hátrányos helyzetű aprófalvas térségek, jelentős arányban roma családok által lakott kistelepülések,

[437] KSH STADAT, 2.5.10. tábla alapján, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg005a.html.

[438] KSH 2016, Helyzetkép a kisgyermekek…

ahol ez a szolgáltatás sem érhető el.[439] Az óvodával rendelkező településeken pedig egészen a 2000-es évek elejéig ez a szolgáltatás is csak dolgozó szülők esetében volt igénybe vehető a gyerek 5 éves korát megelőzően. A bölcsődehálózat jóval kevésbé kiépített, jellemzően városi szolgáltatás volt és maradt az 1997-es törvényi szabályozást követően is. Az önkormányzatoknak jelentős pénzügyi terhet jelent/jelentett nem csupán az intézmény létrehozása, hanem a működtetése is. A bölcsődei szolgáltatáshoz kapcsolódó központi költségvetési normatíva megközelítően a költségek felének fedezetét biztosította/biztosítja.

A bölcsődék számának növekedése a 2005-ös mélypont óta nő, 2011 óta dinamikusan, de mind a mai napig nem éri el még a rendszerváltás idejére jellemző szintet sem. A szűkös kapacitások bővítésének eszközeként született a közoktatási törvény 2008-as módosítása,[440] melynek hatálybalépését követően közös bölcsőde-óvoda intézmények működése vált lehetővé a 2000 főnél kisebb lélekszámú településeken. A 2 éven felüli gyerekeknek az óvodák bölcsődei csoportot indíthattak a súlyosabb hiányok megszüntetésének érdekében. Ennek a formának a jelentősebb elterjedését azonban eleinte hátráltatta a szolgáltatáshoz kapcsolódó normatíva elégtelensége, a bölcsődés korú gyerekek ellátásának óvodáskorúaknál magasabb költségigénye.[441] Egy másik, a gyermekvédelmi törvényhez kapcsolódó jogszabály-módosítást[442] követően megemelték az egy csoportban gondozható gyerekek számát. Az előzetesen 10 fős csoportlétszámok helyett 12 fős csoportokban lehetett ellátni a gyerekeket, illetve amennyiben a csoportba járó gyerekek mindegyike idősebb volt 2 évesnél, a 14 fős csoportlétszámok is engedélyezetté váltak. Tehát nem új férőhelyek létesítése, hanem a rendeletből következő statisztikai változás áll a bölcsődei férőhelyek 2009 és 2010 közötti jelentős számú emelkedésének hátterében.

2012. január 1-jétől – a családi napközikhez hasonlóan, és részben a központi normatíva elégtelenségére hivatkozva – egy jogszabály-módosítást követően lehetővé vált térítési díj megállapítása a bölcsődékben is. Ez nem kötelező, a fenntartótól, tehát többségében az önkormányzat döntésétől függ. A jogszabályban rögzített előírások alapján összege – az étkezési díjjal együtt – nem haladhatja meg a gyerek családjában egy főre jutó rendszeres havi jövedelem 25 százalékát. Nem kérhető térítési díj a jövedelemmel nem rendelkező háztartásokban nevelkedő gyerekek után. Az ellátás a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben (rgyk) részesülő gyermek esetén, fogyatékos gyermek esetén vagy amennyiben három vagy több gyermek nevelkedik a családban, ingyenes. Lényeges jellemző, hogy a térítési díjat a gyerek hiányzása

[439] Havas 2004.
[440] 2008. évi XXXI. törvény.
[441] Velkey 2013.
[442] 31/2009. (XII. 22.) SZMM rendelet.

esetén is fizetni kell. A bevezetés évében, 2012-ben, a működő bölcsődék 40 százalékában kellett térítési díjat fizetniük a szülőknek. A gondozási díjat bevezető bölcsődékben megközelítőleg a gyerekek 30 százaléka mentesült annak fizetése alól.[443]

További változást jelenthet a 2011-es köznevelési törvényben megjelenő, végül többszöri halasztás után a 2015/2016-os tanévtől bevezetett 3 éves korban kötelező óvodakezdés (A köznevelési törvény írja elő, hogy a gyerek, abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a harmadik életévét betölti, 2015. szeptember 1-jétől „a nevelési év kezdőnapjától legalább napi négy órában óvodai foglalkozáson vesz részt".) A bölcsődék igénybevételének adatai folyamatosan azt jelzik, hogy az ellátásban részesülők meghatározó hányada 3 éves korát betöltött kisgyerek. Az óvodai férőhelyhiányokkal magyarázható, hogy egyelőre nem történt nagyobb arányú csökkenés a bölcsődében ellátott 3 éven felüli gyerekek számában és arányában.

25 év után, 2015-ben „2446 településen 63 480 három éven aluli gyermeknek – a korosztály 23 százalékának – nem volt hozzáférhető a napközbeni ellátás semmilyen formája helyben. 2010-ben ez az arány még 28 százalék volt."[444] Kisebb mértékű javulás történt az elmúlt öt évben ezen a területen, de továbbra is jelentős az ellátatlanság, és a területi, települési egyenlőtlenségek sem csökkentek. Változatlanul a fővárosban és Pest megyében található a férőhelyek több mint 40 százaléka, amit részben indokol, hogy az érintett gyerekek harmada itt él. Ugyanezeken a területeken a legjelentősebb a kisgyermekes nők munkavállalása, részben ezzel is magyarázható, hogy az elutasított felvételi kérelmek elsősorban ebben a régióban jellemzőek (az 1795 elutasított gyerek harmada fővárosi vagy Pest megyei).[445] A területi egyenlőtlenségeket jelzi, hogy míg a legrosszabbul ellátott Nógrád megyében egy férőhelyre 15 potenciális jelentkező jut, a legjobb helyzetű fővárosban 3-4. Mindezzel együtt a fővárosban is jelentős a férőhelyhiány.

Időközben, 2002-ben az uniós országokra érvényesen születtek meg az ún. Barcelonai irányelvek. Ennek alapján az EU 2010-re a 3 éven aluliak 33 százalékára kiterjedő szolgáltatási rendszer kialakítását várta el a tagállamoktól. Ezt a célkitűzést 2011-es adatok alapján 11 ország teljesítette. Az EU-28 átlaga 30 százalék volt (ezen belül fele-fele arányban jelentek meg a részidős és az egész napos napközbeni ellátási formák). Magyarország messze elmarad nem csupán az élenjáróktól, hanem a közepesen teljesítő tagállamoktól is. Ez nem csak 2010-re áll. A legutolsó, 2015-ös KSH-adatok alig mutatnak javulást az új szabályozások, továbbá annak ellené-

[443] KSH 2013, A kisgyermekek...
[444] KSH 2016, Helyzetkép a kisgyermekek... 1.
[445] KSH 2016, Helyzetkép a kisgyermekek... 3.

re, hogy az érintett korcsoport létszáma csökkent (lásd 21. táblázat). Más adatok azonban javulást mutatnak: ezek alapján a 0–3 éves korosztály bölcsődei ellátottsága 2015-re 15 százalékra nőtt.[446]

21. TÁBLÁZAT | 3 éven aluli gyerekek napközbeni ellátása 2010-ben és 2015-ben

	0–2 ÉVES, 3 ÉVEN ALULI GYEREKEK SZÁMA	BÖLCSŐDÉS 3 ÉVEN ALULI GYEREKEK SZÁMA	CSALÁDI NAPKÖZIBE JÁRÓ 3 ÉVEN ALULI GYEREKEK SZÁMA	NAPKÖZBENI ELLÁTÁSBAN RÉSZESÜLŐK ARÁNYA A KORCSOPORTON BELÜL, %
2010	291 200	23 954	2 324	9,0
2015	273 502	26 180	5 166	11,5

Forrás | KSH adatok, KSH STADAT, 2.5.10. tábla alapján saját számítás.

A kisgyermekes szülők jelentős többségénél a bölcsődei vagy a családi napközi által nyújtott szolgáltatás iránti igény nem is merül fel. Ennek hátterében a 3 évesnél kisebb gyerekek családban történő nevelésének tradíciója és a kedvezőtlen munkaerő-piaci folyamatok egyaránt szerepet játszanak. 2014 előtt a szülő a gyed igénybevételével párhuzamosan nem vállalhatott munkát, míg a szabályozás gyes mellett erre elvben évek óta lehetőséget adott. Az érintettek többsége azonban nem rendelkezik ilyen – általában – részállású foglalkozást biztosító munkalehetőséggel, illetve ha rendelkezett volna, a gyerek napközbeni elhelyezésének megoldatlansága miatt nem tudta azt vállalni. A kisgyerekkori nevelés kérdéseivel foglalkozó hazai kutatások, elemzések a születésszám visszaesése mellett részben társadalmi tradíciókkal, részben viszont a hosszú időtartamú és fizetett gyereknevelési szabadságok lehetőségével indokolják a bölcsődei szolgáltatás iránti kereslet alacsony, bár a kínálati oldalt hosszú évek óta meghaladó szintjét.[447]

A rendszerváltást követő évek során a napközbeni ellátások helyben, a gyerek lakóhelyén történő biztosítása az önkormányzatok feladata volt. Az önkormányzatok helyzete és a szolgáltatások alulfinanszírozása miatt azonban a bölcsődei, óvodai szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén jelentősek az egyenlőtlenségek. „Az önkormányzatok [...] pénzügyileg egyértelműen abban voltak érdekeltek, hogy lehetőleg ne tartsanak fenn sem óvodát, sem bölcsődét. Ha ezt sehogyan sem tudták elkerülni, akkor pedig a lehető legkevesebb csoport indításában, a meglévő csoportok teljes feltöltésében (magas létszámban) és a lehető legalacsonyabb foglalkoztatotti létszámban voltak érdekeltek. Az anyagi ellenérdekeltség jelent meg akkor is, amikor

[446] TransMonEE Database 2016.
[447] Velkey 2013; Bálint–Köllő 2008; KSH 2012, Kisgyermekek...

korlátozták a különböző okok miatt napközben otthon lévő szülők (gyes, gyed, gyet, munkanélküli, csökkent munkaképességű, egyéb járadékos stb.) gyermekeinek óvodáztatását annak ellenére, hogy az egyértelműen ellentétes volt a jogszabályokkal."[448]

A gyermekvédelmi törvény legutóbbi módosítása erősen érinti a gyerekek napközbeni ellátásának rendszerét. A 2017. január 1-jén hatályba lépő jogszabály célja, hogy elérhetővé váljon a 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátása minden olyan településen, ahol erre igény van. Az átalakítás szükségességét a kormányzat a Barcelonai célkitűzések teljesítésének elérésével, a gyed extra várható hatásaival, valamint a 10 ezer főnél kisebb települések jelentős ellátatlanságával indokolta. Korábban a gyermekek napközbeni ellátásának három formáját különböztette meg a jogszabály: bölcsődei ellátás, napközbeni gyermekfelügyelet, alternatív napközbeni ellátás. Jelenleg négy szolgáltatási típus különül el: klasszikus bölcsőde, mini-bölcsőde, munkahelyi bölcsőde, családi bölcsőde. 2017. január 1-jétől minden olyan településen kötelező a bölcsődei ellátás biztosítása, ahol legalább 5 gyermek esetében a szülők ezt az igényt jelzik, illetve ha a településen élő 3 éven aluli gyerekek száma meghaladja a 40 főt. A cél feltétlenül helyeselhető, de kérdés, hogy van-e elég idő és forrás a megfelelő anyagi és személyi feltételek megteremtéséhez.

A kisgyereket nevelő nők körében végzett felmérések és kutatások egybehangzó tapasztalata, hogy a gyereknevelési szabadságok teljes időtartamának igénybevétele és a munkavállalás halasztása részben a gyerekek elhelyezésének bizonytalanságával magyarázható. Egy 2015. évi felmérés szerint a gyermeknevelési szabadság teljes időtartamának kitöltése előtt munkavállalást tervező nők 77 százaléka napközbeni ellátást, elsősorban bölcsődei szolgáltatást szeretne igénybe venni.[449] A napközbeni ellátások elérhetőségének jelentős bővítése számottevően hozzájárulhat a kisgyereket nevelő nők munkavállalásának növekedéséhez. Rendszeres foglalkoztatás és tisztességes bérezés esetén ez komoly szerepet játszhatna a kisgyerekek körében tapasztalható jelentős mértékű szegénységi kockázat csökkenésében.

A szülői munkavállalás segítésén túl a kisgyerekkori napközbeni ellátások lényeges funkciója a szocializációs folyamat segítése, a képességek kibontakoztatásához szükséges környezet és feltételek biztosítása. Ezt a ma már evidenciaként megfogalmazható megállapítást több kora gyerekkori fejlesztőprogram (az amerikai Head Start, Early Head Start, vagy az angol Sure Start stb.) követéses vizsgálatai empirikusan is igazolják. A hazai ellátórendszerben ezért is különösen nagy jelentőségű fejlemény, hogy 2004-től megjelennek itthon is a korai képességgondozást célzó Biztos Kezdet Gyerekházak. A több mint 10 éve folyó, európai forrásokra alapozott

[448] Velkey 2013, 92.

[449] KSH 2015, A kisgyermeket nevelő...

fejlesztés eredményeképpen napjainkban 115 ilyen ház várja a szolgáltatáshiányos, hátrányos helyzetű kistelepüléseken vagy városrészekben a 3 éven aluli gyerekeket és szüleiket. A Biztos Kezdet Gyerekházak nem nyújtanak napközbeni ellátást, folyamatos délelőtti nyitva tartásuk alatt a szülőkkel együtt várják a településen élő kisgyerekeket. Az eredeti tervek szerint a Biztos Kezdet program a „kifejezett, de nem kizárólagos" (explicit but not exclusive) célzás európai alapelve alapján ad előnyt egy meghatározott csoportnak: a kedvezőtlen helyzetű településekre céloz, a családok rászorultságát nem vizsgálja, nem tekinti kritériumnak az ingyenes szolgáltatás igénybevételéhez.[450] A Biztos Kezdet Gyerekház 2013-ban önálló szolgáltatásként bekerült a gyermekvédelmi törvény gyermekjóléti alapellátásai közé, finanszírozása 2012-től központi költségvetési keretből történik.

Jelentős részben a Biztos Kezdet programhoz kapcsolódó szakmai vitáknak, konferenciáknak, képzéseknek, a létrejött gyerekházak tevékenységének köszönhető, hogy ma már hazai szakmai körökben is evidencia a kora gyerekkor időszakának kiemelt jelentősége, a szakszerű korai fejlesztés fontossága. A napközbeni ellátást is nyújtó szolgáltatások iránti igények növekedésében ma már nem csupán a munkaerő-piaci folyamatok játszanak szerepet, a közvéleményben is sikerült azt a tradicionális nézetet gyengíteni, hogy a „kisgyereknek kizárólag otthon a helye". A kedvezőtlen társadalmi megítélés alól legalább részben felszabadulva, a szülők is egyre inkább valódi választási lehetőségként élhetnék meg a gyereknevelés melletti munkavállalást, amennyiben az ezt segítő kora gyerekkori szolgáltatások valóban elérhetőek lennének számukra.

CSALÁDSEGÍTŐ ÉS GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLATOK

Az elmúlt 25 év nagy jelentőségű fejleménye, hogy a családokat támogató rendszerben megjelentek azok a személyes szociális szolgáltatások, amelyek – legalábbis deklarált céljukat tekintve – minden gyereket nevelő szülő számára elérhetőek, amennyiben a családnak szakmai alapokon nyugvó, segítő támogatásra van szüksége. Az új szolgáltatások új intézményekben kaptak helyet. Elsőként, még 1985-ben a *családsegítő*, majd 1997-ben a *gyermekjóléti szolgálatok* jöttek létre. Ezzel párhuzamosan született újjá a két világháború között már itthon ismert és elfogadott szociális munka szakma, indultak el a szociális képzések.

[450] Ferge–Darvas 2013.

A családsegítő szolgálatok a nyolcvanas években folyó két átfogó kutatási program[451] javaslata alapján, lényegében „alulról" jöttek létre. A törvényi szabályozás megszületése után viszonylag hosszú idő állt az önkormányzatok rendelkezésére a szolgáltatás bevezetésére, először 1997, majd 1999 volt a kialakítás határideje. Az eredeti jogszabály minden településen kötelező szolgáltatásként nevesítette a családsegítést, csak 2005-től kezdődően módosult a szabályozás, a 2000 fő alatti települések mentesültek a szolgáltatás létesítése alól.[452] A gyermekjóléti szolgáltatások minden településre érvényes létrehozására az 1997-es gyermekvédelmi törvény kötelezte, pár hónapos határidőt adva, a települési önkormányzatokat. A két szolgáltatás elterjedése így nagyon eltérő ütemben valósult meg. Míg a családsegítő szolgálatok az 1993-as szociális törvény megszületéséig tartó „szabályozatlanság" állapotában viszonylag lassan terjedtek (1993-ban megközelítőleg 140 szolgáltatás működött[453]), addig a gyerekjóléti szolgálatok vagy szolgáltatások szinte egyik napról a másikra jelentek meg a helyi szolgáltatási rendszerekben. Igaz, ez sokszor csak egy félállású munkatárs, helyben, általában társszakmában (védőnő, óvópedagógus stb.) dolgozó szakember gyermekjóléti feladatokkal történő felruházását jelentette. Nem meglepő módon a gyerekjóléti szolgálatok megjelenésével párhuzamosan jelentős növekedés kezdődött a családsegítő szolgálatok számában is (lásd 22. táblázat). A szociális törvény alapján ekkor már 4-5 éve kötelező alapellátásként meghatározott családsegítés intézményét ugyanis sok önkormányzat nem sietett létrehozni, megvalósítani. A két intézmény együttes működtetésének lehetősége lendületet adott a családsegítő szolgálatok terjedésének. „Érdekes képet mutat a szolgáltatások biztosításának kezdete, az intézmények nyitási éve. A szociális törvény megszületését és hatálybalépését megelőzően jött létre a szolgáltatások egytizede, annak hatálybalépését, de még a gyermekvédelmi törvényt megelőzően csupán 4 százalékuk, legnagyobb részük (82%) pedig a gyermekvédelmi törvény hatálybalépését (1997) követően kezdte meg működését."[454] Az, hogy ez mennyiben volt valódi szakmai fejlesztés, a szakma által régóta vitatott téma.[455] Ahogy a gyerekekkel folyó szociális munka önálló, a családsegítőtől független intézményben való megvalósítása is lassan több évtizedes vitatéma.

[451] Az MTA Pszichológiai Intézete által koordinált Társadalmi Beilleszkedési Zavarok komplex elemzése kutatási főirány, valamint az MTA Szociológiai Intézetében folyó Általános (egységes) szociálpolitikai koncepció kialakítását szolgáló kutatások.

[452] KSH 2012, Családsegítő szolgálatok...

[453] Gosztonyi 1993, 14.

[454] Ladányi–Forrai 2004, 15.

[455] Pataki–Somorjai 2007.

22. TÁBLÁZAT | A családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok és az ellátásba bevont települések száma, darab, 1998–2015

ÉV	CSALÁDSEGÍTŐ SZOLGÁLATOK		GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLATOK	
	szervezeti egységek	ellátásba bevont települések	szervezeti egységek*	ellátásba bevont települések
	száma		száma	
1998	462	359	–	–
2000	660	972	1 525	1 304
2005	824	1 157	1 493	1 500
2010	714	2 297	807	2 334
2014	623	2 407	643	2 547
2015	617	2 340	633	2 432

* 2005-ig az egyéb gyermekjóléti alapellátást biztosítókkal együtt, 2012-től a nyitva álló helyiségek nélkül.

Forrás | KSH STADAT, 2.5.17. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg003.html.

Az első családsegítő szolgálatok önálló intézményként kezdték meg munkájukat, de létrehozásukban meghatározó volt az a gondolat, hogy a területi munkán túl, a már működő, családokat ellátó intézmények – védőnői hálózat, nevelési tanácsadók, alkoholgondozók, ideggondozók stb. – koordinálásában is meghatározó szerepük legyen. A nyolcvanas évek második felében működő intézmények egyik legnagyobb hiányossága az volt, hogy egymásról sokszor nem is tudva, mindenfajta együttműködést nélkülözve, az esetek meghatározó részében lényegében párhuzamosan gondoztak, támogattak családokat. A tervezett „ernyő" vagy koordinációs szerep nem valósult meg. Ez a törekvés megtört a tradicionális szolgáltatók ellenállásán. Noha új szolgáltatás létrehozásáról volt szó, a meglévők közös munkájának, együttműködésének tervei előzetesen nem szerepeltek megoldási alternatívaként.[456]

További, máig nem szűnő gondot okozott, hogy a szociális problémák hirtelen növekedése, illetve láthatóvá válása miatt az új szolgáltatás számos olyan feladattal került szembe, amelyekre a hagyományos szolgáltatási rendszerben egyáltalán nem voltak szakmai válaszok. Ilyen, a családsegítőkben dolgozó szakemberek lehetőségein túlmutató probléma a gyorsan növekvő szegénység, az 1990-es évek elején megugró munkanélküliség vagy a hajléktalanság komplex problémája. Ennek számos következménye volt, kedvező és kedvezőtlen egyaránt. Az új szolgáltatás bevezetését és elfogadtatását mindenképpen segítette, hogy az ezekben a szolgálatokban munkát vállaló emberek szociális munkát „akartak" végezni, motiváltak és elkötelezettek voltak a társadalmi problémák enyhítése, felszámolása kérdésében, amelyre jó szakmai alapot adtak az

[456] Révész 2007.

időközben meginduló felsőfokú szociális munkás képzések.[457] Ugyancsak kedvező jelenség, hogy a sokféle szaktudás megosztására és a szociális szakmai kérdésekben való bizonytalanságok oldására való törekvés következtében – előtte és azóta kevésbé érzékelhető – erős teammunkán alapult a szolgálatok működése. Az új szolgálat kialakításakor, bevezetésekor fontos szakmai érdekérvényesítés hatékonyabb lehetett volna egy még erősebb szakmai háttér esetében.[458] A szakmai pozíciók betöltéséhez szükséges képzettségeket nézve a mai napig nem sikerült a szociális munka, illetve a képzett szociális szakemberek szaktudásának egyértelmű elismertetése, egyértelmű előnyökhöz juttatása. Az egyes munkakörök betöltését szabályozó rendelet – nem csupán a családsegítő szolgálatok esetében, hanem általában a szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi alap- és szakellátások területén – számos, a szociális munka alapjaira sem felkészítő végzettséget jelöl meg egy-egy pozíció képzettségi feltételeként.[459]

A családsegítő szolgálatok tevékenysége az elmúlt három évtized során jelentősen megváltozott. A szociális törvény a „családsegítés" tevékenységeinek általános kereteit fogalmazta meg, viszonylag kevés konkrét feladatot adott az akkor még kis számban létező, illetve a továbbiakban kiépítendő szolgálatoknak. A törvény sorozatos módosításainak során többször is, és folyamatosan bővült a szolgáltatások feladat- és tevékenységköre. Ezek között meghatározó volt az, amikor az addig alapvetően önkéntes alapon igénybe vehető szolgáltatásban megjelentek az ún. kötelezett ügyfelek, legelőször is akkor, amikor a munkanélküli-ellátásban részesülő embereknek együttműködési kötelezettséget írt elő a jogszabály a támogatás folyósításának feltételeként. Ennek intézményi hátteréként a munkaügyi szervezeteken túl, megjelentek a családsegítő szolgálatok is. A szakma képviselői 1996-ban az ombudsmanhoz fordultak a törvény módosítása érdekében. Az ügyfelek feletti kontrollt jelentő együttműködési kötelezettség és a szankcionálás bevezetése a szakma alapelveitől, a szolgáltatás addigi céljaitól és tevékenységétől korábban teljesen idegen volt. Az ombudsmani jelentés megállapításai szerint az együttműködési kötelezettség nem lehet feltétele a megélhetést biztosító segélyezésnek. A törvényt azonban csupán annyiban módosították, hogy a családsegítővel való együttműködés – a helyi önkormányzatokra bízott – lehetőségként jelent meg. 2000-ben azonban már ismét egyértelmű kötelezettség lett a családsegítővel történő együttműködés a szociális törvényben.[460] Hasonló szakmai ellenállás volt tapasztalható az iskoláztatási támogatás (családi pótlék) 1998-ban tervezett, végül csak részben megvalósított változtatásakor. A tervezet

[457] Az első főiskolai szociálismunkás-képzés 1989-ben Szekszárdon, más felsőoktatási intézményekben, főiskolai és egyetemi szinten 1990-ben kezdődött.

[458] Révész 2007.

[459] 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet.

[460] Csoba 2014.

a családi pótlék természetbeni folyósítására akart áttérni úgy, hogy a gyermekjóléti szolgálat munkatársainak kiadás-ellenőrző szerepkört szánt. Ha akkor, az 1990-es évek végén ez nem sikerült is, a 2010-et követő években lényegében gyakorlattá vált.

A témánk szempontjából másik nagy jelentőségű vita a gyermekvédelmi törvény előkészítésének időszakában folyt. Az alapkérdés az volt, hogy szükség van-e egy új, önálló szolgáltatás létrehozására annak érdekében, hogy a gyerekek, gyerekes családok megkapják a szükséges alapszolgáltatást. 1997-ig a családsegítők foglalkoztak a gyereket nevelő családokkal is, akár a szülőknek, akár a gyereknek, akár a családnak volt problémája. Tevékenységkörük keretében nem okozott nehézséget a család segítése, a nevelési problémák megoldásához nyújtandó támogatás biztosítása, a jogi tanácsadás vagy akár a fiatalok szabadidős programjainak szervezése. A vitában és a szakmai anyagokban a határvonal a veszélyeztetettség és annak kezelése volt. A családsegítők kevéssé voltak hatékonyak a gyámhatósággal való együttműködésben, a veszélyeztetett gyerekek helyzetének rendezésében.[461] Az önálló intézmény mellett érvelő gyermekvédelmi szakemberek úgy látták, hogy a gyermekek jogain alapuló és az ő legjobb érdekeiket szolgáló szociális munka alapfeltétele, hogy egy, a családot segítő más beavatkozásoktól független szakember és szolgáltatás feladatává váljon ez a terület. „A családsegítők azonban nem tudtak segíteni azoknak a gyerekeknek, akiknek családja nem tudott, vagy nem akart a gyerek helyzetén változtatni. Ha a gyereket körülvevő család nem tette meg a szükséges változtatásokat a gyerek érdekében, a szociális munkás viszont mégis ragaszkodott volna a változtatáshoz, a család egyszerűen visszautasíthatta a segítséget, »felmondhatta« az együttműködést. De nem csupán ez állt a hátterében annak, hogy a családsegítők nem mindig tudtak gyerekérdeket védeni, hanem az is, hogy a gyerekekkel foglalkozó egyéb intézmények sem voltak eleve együttműködésre »ítélve«. A zavaros helyzetű gyerekek ügyében gyakran ezért nem lehetett a szociális munka eszközeivel segíteni. Ezen a helyzeten is változtatni szándékozott az új törvény, mely teljesebben igyekezett kialakítani és szabályozni a gyerekek védelmét szolgáló rendszert."[462]

A gyerekjóléti szolgálatokat létrehozó 1997-es gyerekvédelmi törvény lényegi lépése volt, hogy a hatósági munkát elválasztotta az alapellátás intézményrendszerétől. A törvényben nevesített szolgáltatási rendszer működésében alapelvként jelent meg a hatósági beavatkozást megelőző, szakszerű és célirányos szociális munka, melynek segítségével megelőzhető, elkerülhető a gyerekek családból történő kiemelése. A szakmai segítség első lépcsője a gyámhatóság helyett egy szociális alapszolgáltatás lett, több réteggel. A minden gyereket célzó szolgáltatás fő célja – a törvény szövege szerint – az elsődleges prevenció volt. Ezen belül, másodlagos prevencióként,

[461] Szöllősi Gábor é. n.
[462] Révész 2007, 25.

„kiemelt figyelmet fordít a veszélyeztetettség nagyobb kockázatával sújtott gyermekcsoportokra, azaz a hátrányos helyzetű gyermekekre". Végül pedig „korrigálja azokat a családi mechanizmusokat, amelyek veszélyeztetik vagy ellehetetlenítik a gyermek családban való nevelkedését". Már az első években világossá vált, hogy a veszélyeztetettség jelentős aránya és a viszonylag szűkös szolgáltatási kapacitások mellett az intézmény a prevenciós feladatait csak töredékesen tudja teljesíteni. „Így jelenleg az ország nagy részén nem tudnak szolgáltatásokat biztosítani a gyereknek a családban való nevelkedése elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése érdekében."[463]

Maguk a szolgálatok gyorsan kiépültek, de ahogy arra már utaltunk, a kisebb települések esetében legfeljebb egyszemélyes szolgáltatások jöttek létre. Hozzá kell tenni, hogy a jogszabályi előírások ilyen módon történő teljesítése leggyakrabban a különben is szolgáltatáshiányos (bölcsőde, óvoda nélküli) településeken volt jellemző.[464] Később a társulásos formában létrehozott nagyobb szakmai egységek sem oldották meg ezt a problémát. Sok esetben a szakemberek hetente egyszer-kétszer néhány órában jutottak el a településekre, lényegében függetlenül attól, hogy ott hány szakmai támogatást, segítséget igénylő család élt.

A gyerekjóléti szolgálatok működését, a családsegítőkhöz hasonlóan komolyan nehezítette, korlátozta, hogy miközben a szociális törvény és a gyermekvédelmi törvény sorban hozta létre az alap- és szakellátásokat, ezek kiépülése nagyon lassan haladt, halad. A gyermekjólét területén ilyen intézmények az átmeneti gondozás különböző formái (családok átmeneti otthona, gyermekek átmeneti otthona, helyettes szülői hálózat). A gyerekjóléti szolgáltatás munkáját jelentősen korlátozza ezeknek az ellátásoknak a területileg nagyon egyenlőtlen kiépítettsége. „Rettenetesen nehéz ezekben az intézményekben minőségi segítő munkát végezni úgy, hogy a körülölelő szolgáltatások hiányoznak. Külön vizsgálódást érne meg, hogy a szolgáltatások számbéli elégtelenségei, illetve a már létrejött ellátások hiányosságai milyen módon befolyásolják az azokban végzett szociális munka minőségét."[465]

A gyerekjóléti szolgáltatások létrehozásának időszakában már három-négy évfolyam végzett az ország több egyetemén és főiskoláján 1990 óta folyó szociális képzésekben. A diplomás szakembereket pillanatok alatt felszívta a kilencvenes évek elejére jellemző intenzív szolgáltatásfejlesztés (elsősorban a hajléktalanellátás intézményei, de más alap- és szakellátások is). Így nem meglepő, hogy a gyermekjóléti szolgálatok működésének első időszakában a szakmai tevékenységet végzők között a 40 százalékot sem érte el a szakirányú végzettségűek aránya. Rosszabb volt a helyzet,

[463] Pataki–Somorjai 2007, 29

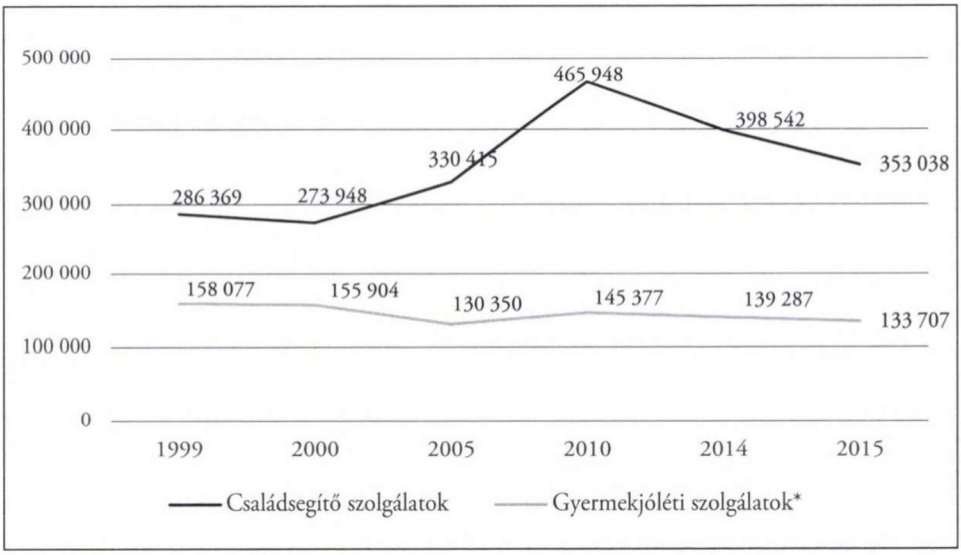
[464] Csehné 2011.

[465] Bugarszki 2004, 109.

mint a családsegítő szolgálatokban.[466] Az igénybevétel növekedése az első években a szolgáltatás folyamatos beérésére utal (2002 volt a működés 5. éve), a következő növekedési időszak pedig egybeesik a válság éveivel. 2014-ben a szolgáltatást igénybe vevő gyerekek száma a 140 ezer főt közelítette (a legnagyobb igénybevétel idején, 2002-ben, meghaladta a 206 ezret) (lásd 22. ábra).

2014-ben „a gondozottak többsége a 6–13, illetve a 14–17 éves korcsoportba tartozott. Minden harmadik gyermek alapproblémája családi konfliktusból, életvezetési gondokból, minden ötödik megélhetési nehézségekből fakadt, tehát a család helyzete és nem a gyermek viselkedése a probléma kiváltója. Az esetek 16 százaléka vezethető vissza gyermeknevelési gondokra, de ugyanilyen arányú az elhanyagolás, vagy a lelki bántalmazás is."[467]

A családsegítő és gyerekjóléti szolgáltatások működésénél radikálisan ellentmondanak egymásnak a meghirdetett ambiciózus célok és a feladatokat ellátni hivatott szociális szolgáltatást végzők száma. A szükségletek nőnek, az ellátott települések száma papíron többszörösre nőtt, de a kisebb településeken évek óta csak hetente egy-két napon, pár órában érhető el a szolgáltatás.



22. ÁBRA | A családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatást igénybe vevők száma, fő, 1999–2015

Forrás | KSH STADAT, 2.5.17. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg003.html. *2004-ig gondozási esetek száma, 2005-től a gondozott gyerekek nem halmozott száma, 2010-től a szakellátás igénybevétele miatt gondozott gyerekekkel együtt.

[466] Pataki–Somorjai 2007, 30.
[467] KSH 2016, Gyermekesély...

Egy 2014-es kutatás tapasztalatai alapján a gyermekjóléti szolgálatok munkájában nem kap megfelelő hangsúlyt az a gyermekvédelmi törvényben deklarált cél, hogy „A gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez", vagyis a gyerekek saját családjukban nőjenek fel. A szülői kompetenciák erősítését célzó szakmai segítségnyújtás kevéssé jellemzi a szolgálatok működését. Ugyanez a kutatás a gyerekjóléti szolgálat működéséről a következőket állapította meg: „A legtöbb gyermekjóléti szolgáltatás integrált formában működik. [...] 39%-a csak családsegítővel, további 20%-a egyéb más szociális és/vagy egészségügyi alap- és/vagy szakellátással. 29%-uk önálló gyermekjóléti szolgáltatás, 7%-uk egyszemélyes szolgáltatást nyújt, míg 5% gyermekjóléti központként működik. Az integrációt fontosnak tartjuk, mivel lehetőséget biztosít, hogy a családsegítő szolgálat kapacitásait és szolgáltatásait is mobilizálni lehessen a gyermekjólét saját feladatellátása biztosítása érdekében, és ezáltal az integrált szolgáltatók a humán erőforrásban rejlő kapacitásokat is jobban képesek kiaknázni. [...] a humán és egyéb erőforrások ésszerű felhasználása, átcsoportosítása hatékonyabb szolgáltatásnyújtást képes biztosítani. Ehhez nagyon fontos a két szolgálat működésében a profiltisztítás."[468]

A 2016. január elsejétől életbe lépett jogszabály-módosítások,[469] bár részben hasonló célokat fogalmaznak meg, szervezetileg a két szolgáltatás (családsegítő és gyerekjóléti) összevonását jelentik. A szétválasztás-összevonás nemzetközi és hazai viták tárgya. Megfelelő feltételek mellett a szolgálatok összevonása, ami lehetővé teszi a problémák komplex kezelését, nagyon előnyös lehet. Az adott esetben a minden településen biztosítandó család- és gyerekjóléti szolgálat, illetve a járási szinten működtetett család- és gyermekjóléti központok létrehozásával a döntéshozó elsődleges céljának a gyermekjóléti alapellátás profiltisztítása látszik. A településszintű szolgálatok elsődleges célja eredetileg, a gyermekvédelmi törvény megszületése óta a mostoha helyzetben lévő prevenciós szolgáltatások és a jelzőrendszer működtetése. A járási központokhoz tartozik minden hatósági beavatkozást előkészítő tevékenység (védelembe vétel, kiemelés stb.), valamint a szükséges speciális szolgáltatások (pszichológiai tanácsadás, gondozás, jogi tanácsadás stb.) biztosítása. A módosítás során a veszélyeztetettség-központú szemlélet kapott egyértelmű hangsúlyt. A prevencióra hangsúlyt helyező, a családsegítők, majd a gyerekjóléti szolgálatok létrehozására vonatkozó szakmai megfontolásokkal harmonizáló integrált, a teljes családot, családi rendszert figyelembe vevő megközelítés és kezelési mód háttérbe szorult. Az elmúlt hónapokban, években több tragikus, az érintett gyerekeket súlyosan veszélyeztető

[468] Rácz 2015, 143.

[469] A gyermekvédelmi törvényt és a szociális törvényt egyaránt érintették.

esetről jelentek meg hírek. Erre a jelenségre reagál egy jelenleg még a parlament előtt lévő tervezet, mely ismét a büntetés, elrettentés eszközével él és amely nincs összhangban a probléma kezeléséhez szükséges beavatkozásokkal, módosításokkal.[470]

A szolgáltatásokat érintő – több évtizedes működését alapvetően átalakító, 2016 januárjától életbe lépett – reform hatásairól még keveset tudni. Egyelőre bizonytalan, hogy valóban hatékonyabb, jobban elérhető, a területi-települési egyenlőtlenségeket csökkentő szolgáltatásokat jelent-e majd a családok és a gyerekek számára az új intézményrendszer

ÖSSZEGZÉS

2016-ból visszatekintve látjuk, hogy az 1980-as évek vége, 1990-es évek eleje a családi pénzbeli ellátások „aranykora" volt. Ekkorra beérett a családpolitikai rendszer, széles körben és viszonylag magas színvonalon elérhetőek voltak a legfontosabb pénzbeli ellátások. A családi pótlék, ami az 1990-es évek elején univerzálissá vált, nagymértékben csökkentette a gyerekes családok szegénységi kockázatát. A kilencvenes évek végétől a családi pótlék értéke ingadozott, majd egyre inkább háttérbe szorul egy új, hamar prioritást kapó ellátás, a családi adókedvezményt mellett. Ez utóbbi azonban bevezetése óta a magasabb jövedelmű családokat preferálja, a szegényebbek részben vagy egészben kimaradnak ebből a kedvezményből.

A gyermeknevelési szabadságok köre az elmúlt 25 évben bővült. Az 1990 előtt bevezetett gyes és gyed mellé belépett egy harmadik ellátás, a gyet. Szabályozásuk többször változott, de ma (2016-ban) is ez az a három pénzbeli ellátás, ami a kisgyerekek otthoni neveléséhez a legnagyobb segítséget nyújtja. A változások egyik fő vonulata a gyermeknevelési szabadságok mellett történő munkavállalás kérdésével függ össze. Míg a gyes mellett már 1990-ben is lehetett részidős munkát vállalni, ma mind a gyes, mind a gyed esetében a gyerek 6 hónapos kora után engedélyezett és támogatott a munkavállalás.

A változások során a gyermekek pénzbeli ellátásai és a gyermeknevelési szabadságok is elmozdultak a rendszerváltás időszakának egységességétől, és ma már két, egymástól egyre inkább távolodó „vágányon" mozognak. Az „útvonal" már nem választás kérdése, hanem a szülő társadalmi-gazdasági helyzete által egyértelműen meghatározott adottság. Az egyik út a munkaerőpiacon kedvezőbb helyzetű szülőket, a másik a

[470] A tervezet a Gyermekvédelmi törvény 130/A. §-át egészítené ki azzal, hogy súlyos, a gyermek veszélyeztetését okozó tényezőként értelmezi a különböző segítő szakmákkal való együtt nem működést, tovább erősítve a gyerekjóléti alapellátás hatósági jellegét.

rendszeres foglalkoztatásból kiszorulókat támogatja. A családi adókedvezmény, a gyed értékállóságának biztosítása, a munkavállalás lehetővé tétele, és mindeközben akár központi finanszírozású napközbeni ellátás (bölcsőde) igénybevétele nagyvonalú szolgáltatáscsomaghoz juttatja a kedvezőbb körülmények között élő szülőket. A kevésbé jó helyzetű, kis jövedelmű, munkanélküli, pályakezdő, munkavállalásra kevéssé esélyes, a bölcsődékkel kevésbé ellátott vidéki szülők ellátásainak zöme folyamatosan romlik.

Az elmúlt két és fél évtizedben a családtámogatások szerkezetében nőtt a szolgáltatások szerepe. Egyértelmű előrelépésnek tűnik az intézményi gyermekétkeztetés, ami a szegényebb családok szélesedő köre számára egyre kedvezőbb feltételekkel érhető el. Nagy jelentőségű, hogy az 1990-es években újabb szolgáltatások jöttek létre, ekkor terjedtek el a családsegítő szolgálatok és a gyermekjóléti központok. Ezzel a családok támogatásában megjelent a szociális szolgáltatás, a szociális munka. A pozitív képet árnyalja, hogy ellentmondásos a személyes szolgálatok társadalmi funkciójának jellege. Jelentős segítséget nyújthatnak a családoknak a gyermeknevelésben, másrészt viszont lehetőséget adhatnak a családi autonómiát sértő társadalmi kontroll érvényesítésére. Az elmúlt években az utóbbi erősödött fel. Másfelől a feltételek – elsősorban a személyi feltételek elégtelensége, a jól képzett szociális munkások viszonylag alacsony száma – gyakorlatilag lehetetlenné teszik a célok megvalósulását.

A bölcsődei ellátás az 1990-es évek zuhanása után megkapaszkodott, de sokáig nem tudott a három év alattiak tizedénél több gyereket ellátni. Az utóbbi évek növekedő trendje pozitív, ugyanakkor változatlanul (a pénzbeli ellátáshoz és a szabadságokhoz hasonlóan) a jobb helyzetű családokat preferálja, kevés lehetőséget kínálva a munkanélküli, szegénységben élő szülők gyermekeinek.

A családtámogatási rendszer a rendszerváltás utáni szociálpolitika egyik állatorvosi lova. Jól mutatja a szociálpolitika alakításával kapcsolatos konszenzus hiányát: a családtámogatási rendszer hektikus módon, politikai ciklusonként változott. Egy másik fontos jellemző, hogy az ellátórendszer elsősorban nem a család változásaiból vagy a társadalmi-gazdasági folyamatokból eredő új igényekre és szükségletekre reagált, hanem alapvetően a változó politikai elvárások mozgatták. Részben a fentiekkel magyarázható az ellátórendszer fejlődésének a nemzetközi trendektől való elszigetelődése és a szociálpolitikai innovációkkal szembeni ellenállása. Ez legmarkánsabban a gyereknevelési szabadságoknál érhető tetten: a külföldön bevált gyakorlatokat (rugalmas igénybevétel lehetősége, az apák nagyobb szerepvállalása) alig vette át.

A rendszerváltás előtti időszakból nemzetközi összehasonlításban is fejlett családtámogatási rendszert örököltünk. 1990 után jelentősen csökkentek a családi ellátásokra szánt finanszírozási források és módosultak a prioritások. Fokozatosan előtérbe került a teljesítményképes, jobb helyzetű családok támogatása a leszakadóban levő, szegényebb családok rovására.

IFJÚSÁGI ESÉLYEK, IFJÚSÁGPOLITIKA

Nagy Ádám, Bán Dóra, Folmeg Balázs, Schmidt Richárd tanulmánya

Az alábbi tanulmány azt mutatja be, hogy mennyiben segítették a fiatalok társadalmi integrációját az elmúlt negyedszázad ifjúsági[471] önmozgásai, társadalmi változásai, kormányzati cselekvései. Ezt három – a fiatalokkal leginkább kapcsolatos – területen keresztül elemezzük: a tanulás területét (és itt szándékoltan nem oktatásról beszélünk), az elhelyezkedést és a szűk értelemben vett ifjúságpolitikát feldolgozva a kirekesztéstől-segítségnyújtástól, a prevención-bevonáson át, a részvételig-empowermentig terjedő íven azon eseményeket, folyamatokat, elemeket vizsgáljuk, amelyek a fiatalok esélyei, esélyteremtése, társadalmi integrációja szempontjából fontosnak tűnnek.

Az ifjúságpolitika Magyarországon a rendszerváltás óta nem vált közpolitikává. Volt, ugyan, hogy megjelent az ifjúság kérdése valamilyen kormányszintű intézményben, de egységes értelmezésével, politikává formálásával az állam adós maradt. Holott a fiatalokkal kapcsolatos közpolitikai tevékenység egységes szerkezetbe foglalása azért is szükséges, mert az érintett korosztályok élete a felnőtté válás folyamatában egységes és oszthatatlan, nem kezelhető szakterületenként.[472] Ebből fakadóan szektorokat átívelő koncepcióval kell, kellene rendelkeznünk a felnövekvő nemzedékekkel kapcsolatos teendőkről. Mégis az ifjúság sorsa és helyzete az utolsó 25 évben a társadalmi folyamatok és önmozgások mellett csak egyes szakpolitikák eredőjeként volt értelmezhető. Ezek közül különös jelentőségű az oktatáspolitika és a foglalkoztatáspolitika, amelyeket kiemelten vizsgálunk (az ifjúságot mélyen érintő családpolitikát és lakáspolitikát külön fejezetek tárgyalják a kötetben). Miután a kormányok

[471] Az ifjúság korosztályi meghatározása korántsem egységes, mást használ a szűk értelemben vett ifjúságügy; de ahány nemzetközi dokumentum, annyi ifjúságértelmezés (bővebben lásd Nagy et al. 2014a), s a társszakmák is gyakran eltérő kezdő és záró életkorral dolgoznak. Emellett az is ismert, hogy a hagyományos életkoron alapuló statisztikai besorolás (jórészt a 15–29 éveseket sorolva a fiatalok körébe) majd 40%-kal tér el a biológiai, pszichés és társadalmi érés jelezte ifjúkortól (felelős gyermekkor, serdülőkor, fiatal felnőttkor). Így a fiatal társadalmi és statisztikai jelentése sokszor eltér egymástól. Mégsem tudunk mást tenni, mint hogy az egyes adatforrások (adatfelvételek, jogfogalmak stb.) ifjúságfogalmait fogadjuk el.

[472] Nagy 2015b.

között jelentősek lehettek a politikai-ideológiai eltérések, a tanulmány tagolását a kormányzati ciklusokhoz igazítottuk (a cikluson belüli változásokat külön jelezve), amely reményeink szerint az áttekinthetőséget is segíti.

BEVEZETÉS – IFJÚSÁGI RÉTEGEK A TÁRSADALMI TÉRBEN

2003-ban az ifjúsági korosztály rétegződési vizsgálata[473] a bourdieu-i tőkefogalmakra[474] alapozva, azt némiképp bővítve (tudás, anyagi tőke, szociodemográfiai jellemzők, életmód, kulturális fogyasztás, szubjektív értékítélet) igyekezett jellemezni a fiatalok életminőségét és orientációit. Az elemzés először két fő életpályatípust (réteget) azonosított: a rendszerváltás nyerteseit és veszteseit (egyértelmű alá-fölé rendeltséget felfedezve):

- A rendszerváltozás nyertesei (18%) alkalmazkodtak az új gazdasági-társadalmi kihívásokhoz, esélyeik kimagaslanak az átlagból, bár sok esetben versenyelőnyük már a rendszerváltozás előtt is megvolt a szülők révén. A nyertesekről elmondható, hogy informatikai és „uniós" tudástőke, valamint erős kapcsolati (társas) tőkebirtokosok voltak (nyelvtudás, számítástechnikai ismeret stb.).
- Ezzel szemben a vesztesek (43%) közé azok kerültek, akik nyelvi és informatikai ismeretek híján kimaradtak a hálózati létből, rosszabb anyagi helyzetük miatt nem volt lehetőségük hátrányaik csökkentésére, és társadalmi tőkéjüket sem tudták gazdasági tőkévé konvertálni.

A nyertes és vesztes életpályatípusok nem teljes egészében fedték le a vizsgált társadalmi teret, a fennmaradó csoportokat a szerzők közteskent (39%), túlélőként jellemezték. Az ide tartozó fiatalok elsősorban a kisebb városok lakói, akiknek életpályái felülről erősen korlátozottnak tűntek.

Bő egy évtizeddel a felmérés után megismételve a vizsgálatot[475] újra megpróbáltunk társadalmi rétegeket képezni. A 2010-es évek ifjúsági rétegeinek vizsgálatát ugyancsak Pierre Bourdieu gazdasági, kulturális és társadalmi tőkékről szóló elméletének segítségével elemeztük (a 8000 fős Magyar Ifjúság 2012 kutatás adatbázisán).[476]

[473] Bauer–Szabó–Máder–Nemeskéri, 2003.

[474] Bourdieu 1997.

[475] Székely 2013.

[476] Gazdasági tőkeként a különböző javakkal való ellátottságot, az anyagi/pénzügyi helyzetet; kulturális tőkeként az adott korban megszerezhető iskolai végzettség, a nyelvtudás és digitális készségek meglétét; társadalmi tőkeként a barátokkal való kapcsolattartás intenzitását és a civil aktivitást azonosítottuk.

A három alapvető tőkefajta által felrajzolt struktúra – ami a válaszhiányokból adódóan 5330 esetre vonatkozik[477] – azt mutatja, hogy a 15–29 évesek többsége (43%) átlagos helyzetűnek mondható. Legalább két tőkefajta szerint átlag alatti (és egyik tőke szerint sem átlag feletti) helyzetben 17 százalékuk, míg átlag feletti (és egyik tőke szerint sem átlag alatti) helyzetben majd' minden negyedik (23%) fiatal van. A bourdieu-i megközelítés erejét jelzi, hogy a fiatalok 82 százalékának helyzete konzisztensnek tekinthető, és csupán 18 százalékuk helyzete ambivalens, ugyanakkor látszik a gazdasági tőke dominanciája, azaz legkevésbé jellemző az anyagiak szerinti inkonzisztencia.

Bár a két kutatás összevethetősége erősen korlátozott, az látható, hogy a 18 százaléknyi nyertesből 28 százaléknyi átlag feletti tőkejavakkal rendelkező réteg lett (az inkonzisztenseket kihagyva, a konzisztenseket tekintettük 100 százaléknak), a 39 százaléknyi köztes 52 százaléknyi átlagossá formálódott. A 43 százaléknyi vesztesből pedig 28 százaléknyi átlag alatti keletkezett. Úgy tűnik tehát, hogy a vesztesek rétege csökkent, míg az átlagos és nyertes réteg is a 30–50 százalékkal hízott.

AZ ANTALL–BOROSS-KORMÁNY (1990–1994)

A rendszerváltás után létrejövő konzervatív-kereszténydemokrata kormányzat nem tekintett prioritásként a fiatalokra. Az ifjúságot érintő közfeladatokat a Miniszterelnöki Hivatal Ifjúságpolitikai Titkársága látta el, még ha hiányosan is. A kormányzat által 1991-ben kidolgozott hároméves cselekvési programhoz ugyanis sem hatáskör, sem anyagi, sem intézményi háttér nem volt hozzárendelve,[478] abból a fiatalok semmilyen módon nem részesültek. A tényleges szakmai érdekegyeztetés helyett a Kormány Információs Fórumokat szervezett, ahol egy-egy ifjúságot érintő témában referált. A kiforróban lévő önkormányzati rendszerben ugyan kötelezővé vált az ifjúsági feladatellátás, de ennek tartalma mindmáig definiálatlan maradt, így települése válogatta, hogy hol történt ténylegesen ifjúsági munka, hol látszattevékenység, hol az sem. Lerakásra kerültek az ifjúság intézményrendszer alapjai, bár a létrejövő intézmények tevékenysége nem lett meghatározó (Központi Ifjúsági Alap, Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Alapítvány), annak kedvezményezettjei csak az ifjúsági szervezetek lettek, holott a fiatalok szervezetbe tömörülése szakértői becslések szerint 2–10 százalék között mozgott.[479]

[477] Olyan logikai tipológiával dolgoztunk, amely a belső eloszlásokat figyelembe véve átlag alatti, átlagos és átlag feletti tőkével rendelkezőkre osztja a három tőkefajta szerint az ifjúságot.

[478] Oross 2016.

[479] Nagy–Székely 2008a, 2008b.

Megjelentek az első települési gyermek és ifjúsági önkormányzatok, gomba módra szaporodtak a civil ifjúsági szervezetek, az ország számos pontján ifjúsági információs és tanácsadó irodák létesültek.[480] Ezek új elemet jelentettek az igénybe vevők véleménye tükrében, de – akárcsak napjainkban – csak kis hányadát érték el a fiataloknak. Az állam jó szándékú hatóságként, aszimmetrikus viszonyt képezve, fölérendelt tanítóként tekintett a szakma szereplőire.[481]

TANULÁS ÉS KÖRNYEZETE

A rendszerváltás számos ponton hatalmas erővel hatott az oktatás világára, amelyre erősen rányomja bélyegét a folyamatosan csökkenő gyermekszám. A kedvezőtlen demográfiai tendencia számtalan esetben iskolák összevonásához, illetve bezárásához vezetett. Rengeteg intézmény került nehéz költségvetési helyzetbe, képzési programok váltak feleslegessé, továbbá az ipar által fenntartott képzőhelyeket felszámolták.[482] Még inkább fontos, hogy a hazai iskolarendszerbeli problémák jó része visszavezethető a korai szelekció, az egyenlőtlenség, valamint a merev iskolai attitűdök legalább egyikére.[483]

A rendszerváltás utáni első kormány azonnali feladatának tekintette, hogy az 1985-ös oktatási törvényt módosítsa, így az 1990. évi XXIII. törvény visszaállította az iskolalétesítés- és fenntartás szabadságát, amelynek hatására a rendszerváltás előtti sokat kritizált merevség legalább az iskola falain kívül némiképp oldásra került. A rendszerváltás első kormányának egyik feladata a tömeges munkanélküliség megoldása miatt a szakképzés átszervezése volt. Ekkor jött létre a hazai oktatási rendszer jogi hátterének egy évtizedig tartó háromosztatúsága: a három ágazati törvény az 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről, az 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, valamint az 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról határozta meg az oktatási rendszer szerkezetét. Az állam rendszerszabályozó és intézményműködtető szerepe az alap- és középfokú oktatásban, és a szakképzésben különvált, a felsőoktatásban azonban nem.

Ebben az időben a közoktatás a Művelődési és Közoktatási Minisztériumhoz tartozott. Az oktatási ágazatban dolgozók közalkalmazotti státuszba kerültek, elkülönülve a kormányzatban foglalkoztatottaktól, valamint a versenyszférában dolgozóktól.[484] Mindez erősen befolyásolta az ágazatra jellemző munkaügyi viszonyokat, a munkavállalói akciók mozgásterét, és általában az oktatásban dolgozók hozzáállását.

[480] Beke–Ditzendy–Nagy 2004.
[481] Nagy 2014b.
[482] Halász 2011.
[483] Nagy 2014c.
[484] 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról.

A pedagógus szakma a közalkalmazotti bértáblának köszönhetően nem volt anyagilag vonzó, s csak jóval később, 2013-ban sikerült változtatni mindezen az ún. pedagógus-életpályamodell bevezetésével.[485]

A közoktatásról szóló törvény eredményeképp decentralizált közoktatási rendszer jött létre. „A tanszabadság elvét érvényesítve véglegesen leszámolt az iskolafenntartás több évtizedes állami monopóliumával és kísérletet tett az iskolarendszer korábbi monolit jellegének, merev szerkezetének szabályozott átalakítására, illetve az 1990 utáni, dezintegrációval fenyegető spontán folyamatok kezelésére is."[486]

1994 márciusában megjelent a Nemzeti Alaptanterv (NAT) első részének hivatalos szövege (tantervi alapelvek), majd ez év májusában közzétették *„A nemzeti alaptanterv tantervi követelményeinek munkaanyaga"* című minisztériumi kiadványt. A rendszerváltás után az általános iskolák tantervei és tankönyvei fokozatosan megváltoztak, alkalmazkodva az új igényekhez és követelményekhez. A NAT-ról való tárgyalások a kormányzati ciklus végére indultak csak meg, így az érdemben még nem befolyásolta a közoktatás rendszerét.

1989-ben megjelentek a nyolc-, 1991-ben a hatosztályos gimnáziumok, amelyek bár színesítették az iskolai palettát (tovább oldva ezzel a merevséget), ugyanakkor a magyar oktatási rendszer másik fontos problémáját, a korai szelekciót még inkább előmozdították.

A szakmunkásképzés intézményeiként az 1993. évi LXXVI. törvény a szakközépiskolát, a szakmunkásképző iskolát, a szakiskolát és a munkaerő-fejlesztő és -képző központot határozta meg. Céljuk az általános iskolában megszerzett alapműveltség elmélyítése, a szakvizsgára való felkészítés, valamint a munkába álláshoz szükséges ismeretek elsajátíttatása volt. Ebben a kormányzati ciklusban négy, sikeresnek mondható fejlesztési program indult be a Nemzeti Szakképzési Intézet irányításával. A szakképzési alapról szóló jogszabályok módosításával fékezték a gazdaság kivonulását a szakképzésből, a tanműhelyek tulajdonosváltáson estek át, a képzési rendszer pedig megváltozott, hiszen több szakma eltűnt a rendszerváltás idején, és helyükre új szakmacsoportok kerültek.

A felsőoktatási törvény 1993 nyarán lépett hatályba, a központi felvételt eltörölték, így minden érettségizett számára elérhetővé vált a hazai felsőoktatás. Minden nappali tagozatos hallgató jogosult lett ösztöndíjra, valamint szociális juttatásokra.

[485] Ezen életpályamodell különböző kategóriákba sorolta őket a szakmában töltött éveik száma alapján, így végre sikerült a tanároknak a közalkalmazotti bértábla árnyékából kikerülni. A pályakezdők a gyakornoki kategóriába kerültek 4 éves szakmai háttérrel, majd egy minősítő vizsgával átkerültek a Pedagógus I. osztályba, ahonnan 9 év után egy újabb minősítő vizsga letétele után Pedagógus II. kategóriába sorolják őket. Innen két osztályba (mesterpedagógus, illetve kutatótanár) sorolódhatnak tovább.

[486] Kelemen 2003, 83.

Számos új intézmény, kar és szak jött létre (pl.: szociális szakemberképzés), s a hallgatói létszám is elkezdett dinamikusan növekedni a 2005-ben tapasztalható csúcslétszámig (lásd 23. táblázat).

23. TÁBLÁZAT | A felsőoktatásban (nappali, esti, levelező munkarendben) tanuló hallgatók száma

TANÉV	HALLGATÓK LÉTSZÁMA, FŐ
1990/1991	102 387
1993/1994	133 956
1995/1996	179 565
2000/2001	295 040
2005/2006	380 632

Forrás | Oktatási Hivatal, oktatas.hu, 1.1. tábla, http://www.oktatas.hu/felsooktatas/felsooktatasi_statisztikak/!DARI_FelsooktStat/fir/fir_stat2012/stat2012_11.xlsx.

MUNKAERŐ-PIACI ESÉLYEK

A rendszerváltást közvetlenül követő, kezdetben csupán néhány tízezer főt számláló munkanélküliség 1993 februárjára 700 ezer főre nőtt. Ezzel Magyarországon létszámarányosan a legnagyobb volt a munkanélküliség az európai országok között. Éppen ezért a ciklusban a gazdaságpolitika középpontjában az egyensúly biztosítása és az infláció megfékezése állt.[487] A munkanélküliség aránya 1993 februárjában 13 százalékon tetőzött, ezt követően kis mértékben csökkent. A 15–24 éves korosztályban is növekvő tendenciát mutatott a munkanélküliség: a kilencvenes évek első felében a fiatal munkanélküliek száma két és félszer gyorsabban emelkedett, mint az összes munkanélküli esetében (lásd 24. táblázat). Ennek okaként emlegetik, hogy az iskolákból kilépő fiatalokat a munkaerőpiac nem tudta felszívni.

24. TÁBLÁZAT | Munkanélküliségi ráta korcsoportok szerint, százalék, 1992–1994

KORCSOPORT	1992	1994
15–19 évesek	26,1	28,0
20–24 évesek	12,4	14,3
25–29 évesek	9,9	9,6

Forrás | Csaba 1998.

[487] Papp 2011.

Az Antall-kormány idején, 1991-ben fogadták el a foglalkoztatási törvényt,[488] melynek egyik eleme a *pályakezdők munkanélküli segélye* volt, ami a legalább szakmunkás végzettséggel rendelkező munkanélküliek számára járt 6 hónapig.[489] Összege kezdetben a mindenkori minimálbér összegének 75 százaléka volt. Már bevezetésekor komoly kritika érte a segélyt, hiszen ez a munkanélküli fiatalokat passzivitásra késztette, kritikusai munkanélküliséget növelő hatására hívták fel a figyelmet. Míg 1994-ben a pályakezdők 60 százaléka, megszüntetésekor, 1996-ban már 72 százaléka részesült ebben az ellátásban.[490] 1991-ben vezették be a *bértámogatás* fogalmát, amely révén a pályakezdők foglalkoztatásával kapcsolatos averziók ördögi körét szándékozták megtörni. Az intézkedés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen az 1994-es 16 százalékról 1999-re 7 százalékra zsugorodott az ilyen támogatási formában foglalkoztatott fiatal pályakezdők aránya.[491] Emellett létrehozták a *munkatapasztalat-szerzési támogatást*. Ezt olyan pályakezdők igényelhették, akik meghatározott szakképzettséggel rendelkeztek és 90 napja eredménytelenül szerepelnek a munkaügyi szervezet nyilvántartásában. Ezen túlmenően ún. központi programokat dolgoztak ki és finanszíroztak. 1993-ban került nyilvánosság elé az „Adj esélyt!" program, amely a fiataloknak szóló szolgáltatásokat próbálta meg összefogni állásbörzék szervezésével, munkaadók és munkavállalók találkozójának rendezésével, munkaerő-piaci felkészítéssel, tájékoztatással. Az állásbörze azóta beépült a munkaerő-piaci intézmények közé.

A HORN-KORMÁNY (1994–1998)

Az 1994-ben bekövetkezett kormány- és ideológiai váltás megváltoztatta az ifjúságpolitikát is: kettős koordinációt hozott létre. A kisebbik kormánypárt által irányított Művelődési és Közoktatási Minisztériumon (MKM) belül újonnan kialakított Ifjúsági Főosztály vette át az ifjúsági ügyek kezelését, de 1994 végén a főosztálytól függetlenül a Miniszterelnöki Hivatalon belül is létrehoztak egy szervezetet, a Gyermek és Ifjúsági Koordinációs Tanácsot (GYIKT), melynek feladata a kormányzati koordináció, a gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetés megszervezése volt.[492] 1995-ben alakult meg a Mobilitás Ifjúsági Szolgálat, amely 17 éves működése alatt egyszerre elismert és vitatott szereplője volt az ifjúságügynek. Elismert, mert lett az ifjúság-

[488] 1991. évi IV. törvény.
[489] Nagy 2000.
[490] Gere 2001.
[491] Uo.
[492] Nagy 2014b.

ügynek egy szervező, adminisztratív, katalizátor intézménye, s vitatott, mert sokszor képzelte az intézmény, hogy ő maga az ifjúsági szakma, s a rá bízott erőforrásokkal korántsem gazdálkodott sem eredményesen, sem hatékonyan. Ugyancsak ebben az évben jött létre az Európa Tanács második Európai Ifjúsági Központja Budapesten. Nemzetközi szinten ez komoly lépést jelentett, bár a hazai ifjúsági szakmára elenyésző hatást gyakorolt az intézmény létrejötte. 1997-ben tartotta első ülését az Országos Diákparlament, amely a fiatalok társadalmi részvételét volt hivatott erősíteni. Újszerű lehetőséget teremtett arra, hogy a részt vevő fiatalok megismerkedjenek az önkormányzatiság gyakorlatával és ajánlásokat fogalmazzanak meg az oktatás szereplői számára.[493]

Formálisan demokratikus modell jellemezte a korszakot: létrejött a GYIÉT (Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanács), amely Európában is unikális volt: kormányhatározat mondta ki,[494] hogy valamennyi gyerekeket-fiatalokat közvetlenül érintő jogszabálytervezetet a GYIÉT elé kell vinni döntés előtt. Ugyanakkor az érdekegyeztetési mechanizmus mögött sokszor elsikkadtak az ügyek; s a rendszer tartalma korántsem volt demokratikus: az állam ténylegesen pusztán jótékonykodott,[495] nem teremtett igazán intézményes garanciákat.

TANULÁS ÉS KÖRNYEZETE

Az 1995. március 12-én bejelentett Bokros-csomagban – hallgatói tüntetésektől kísérve – a felsőoktatásban az év szeptemberétől bevezették a tandíjat, amelyet a hallgatóknak eredményük alapján differenciált mértékben kellett fizetniük, minimum 2000 Ft-ot havonta.

Ezzel párhuzamosan a tankötelezettséget 18 éves korra emelték.

Ezen kormányzás alatt a legfontosabb oktatást érintő jogi változás, az az 1997-es kormányrendeletet, amely a felsőfokú szakképzés bevezetéséről rendelkezett.[496] Ez újfajta képzési formát jelentett, amely ötvözte a felsőoktatás expanzióját és a munka

[493] Oross 2016.

[494] 2349/1995. (XI. 16.) kormányhatározat. Ebben: „A gyermek- és ifjúsági korosztályokat közvetlenül érintő jogszabály, illetve kormányhatározat előkészítésének megkezdéséről és ütemezéséről a Gyermek- és Ifjúsági Érdekegyeztető Tanács (a továbbiakban GYIÉT) Titkárságát tájékoztatni kell; az 1. pont szerinti jogszabálytervezetek előkészítése során az előkészítőnek a GYIET Titkárságával egyeztetve gondoskodnia kell arról, hogy a GYIÉT véleménye a döntéshozatalnál figyelembe vehető legyen; a kormány-előterjesztésekben tájékoztatást kell nyújtani a GYIÉT állásfoglalásáról. Amennyiben a GYIÉT nem kormányzati résztvevői az előterjesztéstől érdemben eltérő álláspontot képviselnek, úgy az állásfoglalást annak indoklásával és az előterjesztő véleményével együtt ismertetni kell."

[495] Nagy 2014b.

[496] 45/1997. (III. 12.) Korm. rendelet.

világához történő alkalmazkodást.[497] Része lett a hazai felsőoktatásnak, de nem volt teljesen felsőoktatási képzési formának tekinthető.

A Horn-kormány új NAT-koncepciót és tervezetet készített, amely ún. eredményvezérelt alapokon nyugodott: csupán a kimeneti követelményeket határozta meg.[498] Az általános képzés átalakításának legjelentősebb lépése volt a NAT 1995-ös törvénybe iktatása.[499] Érvénybelépésével megszűnt a korábbi központi tantervi szabályozás, amely részletesen kifejtette az iskolai pedagógiai tevékenység ideológiai, nevelési céljait, feladatait, tantárgyait. A NAT bevezetésének célja az volt, hogy a közoktatás minden típusában az alapvetőnek tekintett műveltségtartalom egységesen érvényesüljön, miközben autonómiát adott az egyes intézményeknek, hogy azokat milyen tantárgyak, milyen taneszközök és tankönyvek segítségével sajátítják el. A NAT ekkor összesen tíz műveltségi területet[500] határozott meg a közoktatásban.

1997 tavaszán a Művelődési és Közoktatási Minisztérium pályázatot írt ki az iskolák számítógépes hálózatba kapcsolásának támogatására, hogy az intézmények eszközparkja fejlődjön. 1998 szeptemberében indult útjára a Sulinet Program azzal a céllal, hogy korlátlan és ingyenes internetkapcsolattal, az ehhez kapcsolódó tartalomszolgáltatással, valamint multimédiás laborokkal lássa el a hazai és határon túli közoktatási intézményeket. Ez volt az első lépés a fiatalok internethasználatának kiterjesztésére.

MUNKAERŐ-PIACI ESÉLYEK

A Bokros-csomag munkaügyi területen meglehetősen kevés változást hozott (az 1994-es kormányprogramban sem szerepelt foglalkoztatottsággal kapcsolatos fejezet).[501] A fiatalok körében tapasztalt munkanélküliség ebben az időszakban kis mértékben csökkent. Míg 1994-ben a 20–24 éves korosztály 28 százaléka, a 25–29 éves korosztály 9,6 százaléka volt munkanélküli, addig 1998-ban már a 20–24 éves korosztály 26,5 százaléka, a 25–29 éves korosztály 8,4 százaléka nem rendelkezett munkahellyel (lásd 25. táblázat).

[497] Halász 2011.

[498] 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet.

[499] Az egységes Nemzeti alaptanterv a 130/1995. (X. 26.) Korm. rendelettel került kiadásra.

[500] Anyanyelv és irodalom, élő idegen nyelv, matematika, ember és társadalom, ember és természet, földünk és környezetünk, művészetek, informatika, életvitel és gyakorlati ismeretek, testnevelés és sport.

[501] Kormányprogram, 1994.

25. TÁBLÁZAT | Munkanélküliségi ráta korcsoportok szerint, százalék, 1994–1998

KORCSOPORT	1994	1996	1998
15–19 évesek	28,0	28,4	26,5
20–24 évesek	14,3	12,5	11,4
25–29 évesek	9,6	9,2	8,4

Forrás | Csaba 1998.

Az aktív munkaerő-piaci eszközök közül a legjelentősebb ekkor a *munkaerő-piaci képzés volt*: 1994-ben a pályakezdők 73 százaléka vett részt ilyen képzésben (1999-ben már csak 45 százalékuk). A képzéseken részt vevők közül közel 30 százalékot tett ki a fiatalok aránya.[502]

Munkatapasztalat-szerzési támogatásban 1996-ban az aktív eszközökre jogosult pályakezdők 8 százaléka[503] részesült. A Bokros-csomag következményeként 1996 nyarától megszüntették a sok kritikát kapott pályakezdők munkanélküli segélyét. A kritikák többnyire azt fogalmazták meg, hogy passzivitásra készteti a pályakezdő fiatalokat. 1996-ban az ebből felszabaduló pénzeszközök és további források bevonásával a kormány egy új aktív programot dolgozott ki, ami a *Pályakezdők elhelyezkedését segítő program (PEP)* elnevezést kapta. Szándékai szerint személyre szabva motiválta a fiatalokat az aktív álláskeresésre (a pályakezdőknek a munkaügyi szervezet munkatársaival együttműködési tervet kellett készítenie, amely tartalmazta azokat a találkozási pontokat, tennivalókat, feladatokat, melyek szükségesek az elhelyezkedés elősegítése érdekében). A működőképes kapcsolat kialakítását célzó, a rutinmegoldásokat háttérbe szorító program azonban kevéssé valósult csak meg.[504] Bár majd 254 állásbörzén 60 000 fiatal vett részt, s a munkáltatók elégedettek is voltak, de az álláskereső fiatalokat kismértékben sikerült csak aktivizálni, főképp az ügyintézés lassúsága és túlbürokratizáltsága, a személyre szabottság meg nem valósulása, a munkaügyi központok alkalmazkodási problémái és az utánkövetés hiánya miatt.

[502] Gere 2001.

[503] A korábbi évekre nem állnak rendelkezésünkre a táblázathoz szükséges adatok, mivel az OMK csak 1994. január 1-jétől különítette el az aktív eszközökben részt vevő munkanélküliek közül a pályakezdők adatait (Gere 2001).

[504] Gere 2001.

AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY (1998–2002)

A kereszténydemokrata–kisgazda kormány átalakította az érdekegyeztetési és párbeszédrendszert, kivonult a GYIÉT-ből, és ún. stratégiai partneri program keretében maga nevezte meg partnereit.[505] A korszak jelentős érdeme ugyanakkor, hogy létrejött egy szisztematikusan felépített, közigazgatásilag is értelmezhető ifjúságpolitikai infrastruktúra. A szakmának most először lett tárcaszintű képviselete: Ifjúsági és Sportbizottság, valamint Ifjúsági és Sportminisztérium (ISM) alakult. A Központi Ifjúsági Alap átalakításával jött létre a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram, amivel a létrejövő regionális ifjúsági tanácsokon (RIT) keresztül, a régióra szánt forrásokból helyi kezdeményezéseket támogattak. A regionalitás gondolata ekkor emelkedett először állami szintre (a Mobilitáson belül működő regionális irodahálózat is ekkor jött létre), ezzel megteremtve a fiatalok helybeli részvételének alapjait.

Ugyanakkor a kormány jogalkotó tevékenysége a kezdeti lendület ellenére hamar megtorpant, a területet szabályozó ifjúsági törvény a társadalmi és szakmai vitára bocsátás ellenére sem jött létre; sőt szűkítették a törvényalkotás civil fékjeit, a jogszabálytervezeteket csak a kormányzat és stratégiai partnereik véleményezhették.[506]

Az ifjúságpolitika súlyának növekedése nem járt tervszerű koordinációval, az intézkedések nem álltak össze koncepcióvá; az állam beavatkozó, reagáló szerepet töltött be, elsősorban gyors eredmények felmutatásának céljából, de a fiatalokhoz csak az 1999-ben új alapokra helyeződő drog-,[507] és az egész időszakra jellemző, szigorodó büntetőpolitika foszlányai jutottak el.[508]

TANULÁS ÉS KÖRNYEZETE

A rendszerváltás utáni negyedik kormány megalakulásakor az oktatást egy minisztériumhoz telepítették. A Nemzeti Alaptantervet a folyamatvezérléshez visszatérő, ún. kerettantervekkel egészítették ki, amelynek célja az iskolák közti átjárhatóság, valamint egységes nevelési-oktatási tartalmi egység kimunkálása volt, de ezen intézkedéssel óhatatlanul korlátozták a NAT kimeneti követelményei biztosította autonóm tanulásszervezési teret, ugyanakkor mankót adva az ezt a teret kihasználni nem tudó/akaró iskoláknak, munkaközösségeknek. (2001. szeptember 1-jével a tanterveket az 1., 5,. és 9. évfolyamokon felmenő rendszerben kellett bevezetni).

[505] Oross 2016.

[506] Nagy 2014b.

[507] Társaság a Szabadságjogokért 2000

[508] A Btk. nagyobb büntetési tételeket vezet be, csökkenti a csekély és a jelentős mennyiségű drog mértékét, a bíróságoknak kevesebb mérlegelési jogkört ad (Btk. 282. §).

E kormány ideje alatt jött létre az oktatási szerkezet negyedik lábának jogi háttere: a 2001. évi CI. törvény, mely a felnőttképzésről szólt. 1999-ben a kormányzat a felsőoktatásban elindította a Comenius 2000 minőségbiztosítási programot, amely önként jelentkező iskolák számára adott lehetőséget minőségbiztosítási rendszerek kiépítésére. E modell nyomán a következő kormányzat 2003-ban a közoktatásban általánosan is kötelezővé tette a minőségirányítás alkalmazását intézményi szinten. Emellett az oktatáspolitika ez időszakban vette át az egész életen át tartó tanulás fogalmát, valamint fogadta be az ehhez kapcsolódó készségek és kompetenciák kialakításának szükségességét. Ehhez nagyban hozzájárult a PISA vizsgálat eredményeinek közzététele, valamint a 2001-ben elindított országos kompetenciamérés.[509]

Az Országgyűlés elfogadta az első alapképzés ingyenességét, s a hirtelen megnőtt állami férőhelyek mellett 2001-ben bevezette az ún. diákhitelt a felsőoktatásban tanuló fiataloknak tanulmányaik és az azzal járó költségek finanszírozásához. A tanulmányok folytatása alatt havonta vagy szemeszterenként kaphatták a hallgatók a hitelt (havi 40 000–50 000 Ft-ot), majd ezt kellett visszafizetni a tanulmányok végeztével, lehetőséget adva ezzel azon fiatalok számára is, akiknek a felsőoktatás az anyagi terhek miatt nem volt elérhető. A kreditrendszer bevezetésével átjárhatóvá tették a felsőoktatást, ezzel együtt a felsőoktatás keretszámainak bővítése, valamint a tandíj eltörlése kedvezően hatott a tanulási lehetőségekre, esélyegyenlőségre. Felsőoktatás tekintetében „1990 és 2002 közötti időszakban egyfajta konszenzus jött létre az alapelvek és a célok tekintetében [...] A kilencvenes években, durván 2002-ig az első Orbán-kormány végéig mindenki egyetértett abban, hogy ki kell nyitni a felsőoktatás kapuit, a nyolcvanas évek elitizáló szűk felsőoktatását át kell építeni, egy sokkal nyitottabb, [...] tömeges felsőoktatást kell létrehozni. [...] A felsőoktatás egyéni és társadalmi hasznairól volt egyfajta közmegegyezés".[510]

Ugyanakkor az Ifjúság 2000 kutatás elemzéseinek szerzői összegzésként azt állapítják meg, hogy a képzett és a legfeljebb nyolc osztállyal rendelkezők „mentén" kasztosodik, szétszakad a társadalom és ez a helyzet öröklődik is. Szerintük a felsőoktatás expanziója csak látszólag jelenti az esélyegyenlőség kedvező irányú változását. Megítélésük szerint a felsőoktatás olyan hallgatókat kezdett kibocsátani, akik az intézményi rendszerbe való belépésük pillanatától potenciális munkanélküliek voltak. Állításuk szerint „a '80-as, '90-es évek oktatásszociológiai tanulmányai nagy reményeket fűztek a képzettségi szint emelkedéséhez, azt az illúziót hordozva, hogy a felsőoktatás kapui a társadalmi hierarchia alsó részén elhelyezkedő rétegek [...]

[509] Rajnai 2013.
[510] Kiss 2014.

számára is megnyílik, [...azonban] ezek a remények túlzónak bizonyultak. A felsőoktatás [csupán] a középfokú és a felsőfokú végzettséggel rendelkező szülők gyermekei számára jelenthet bizonyos esélyeket".[511, 512] Az adatok ezt nem minden esetben igazolták. 1998–2000-ben a diplomás munkanélküliek aránya a 21–23 éves korcsoportban 13,2 százalék, a 24–26 éveseknél 5,8 százalék, a 27–29 évesek esetében 3,3 százalék. 2001–2003 között a diplomás munkanélküliek aránya a 21–23 éves korcsoportban 10,3 százalékra csökkent, a 24–26 éveseknél 6,5 százalékra nőtt, a 27–29 évesek esetében 3,3 százalékon stagnált.[513]

MUNKAERŐ-PIACI ESÉLYEK

Az első Orbán-kormány programjának nem volt foglalkoztatáspolitikai fejezete, de a munkahelyteremtés (elsősorban adóváltoztatások révén) szerepelt a kiemelt célok között. A Kormányprogram a munkahelyteremtésre mint a gazdasági növekedés motorjára tekintett, és az adó- és járulékrendszer módosítását, a munkaerő-piaci intézményrendszer hatékonyságának növelését ígérte.

Az első nagymintás ifjúságkutatás (2000)[514] alapján a 15–29 évesek 45 százaléka vallotta magát gazdaságilag aktívnak. A munkaerőpiacon inaktívnak 14%-uk mondta magát, a munkanélküli státuszt a megkérdezettek 6%-a jelölte, amely arány alacsonynak mondható. A „tanul" kategóriát 34 százalék jelölte meg. Főtevékenység szerinti megoszlásban a megkérdezettek 50 százaléka dolgozói státuszban volt, amiből csaknem kétharmad fizikai, 30 százalék szellemi munkát végzett. Ebben az időszakban általános volt a határozatlan idejű munkaszerződések kötése, a megkérdezettek háromnegyedének ilyen típusú szerződése volt.

A foglalkoztatási ráta a 15–24 éves korosztálynál csökkenő tendenciát mutat, ami arra utal, hogy már a kilencvenes évek végén megkezdődik és a 2000-es években tovább nő az iskolapadban töltött idő, a fiatalok nagyobb része továbbtanul. A munkanélküliség csupán kis mértékben változott, és csak a 25–29 éves korosztályban látunk egyértelmű csökkenést 8,4 százalékról 7,0 százalékra (lásd 26. és 27. táblázat).

[511] Bauer–Szabó–Máder–Nemeskéri 2003, 46.

[512] Ebből a helyzetből a kiutat elsősorban a képzett, nyelveket beszélő (sic!) szakmunkásokban látják, ajánlásuk szerint a szakmunkásképzés presztízsének visszaállítása jelentené az esélyegyenlőség újraértelmezését.

[513] Kertesi–Köllő 2006.

[514] Szabó A. et al. 2001.

26. TÁBLÁZAT Foglalkoztatási ráta korcsoportok szerint, százalék, 1998–2002

KORCSOPORT	1998	2000	2002
15–19 évesek	11,0	8,2	5,0
20–24 évesek	53,8	52,5	48,7
25–29 évesek	66,7	69,9	69,9

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.17. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_17a.html.

27. TÁBLÁZAT | Munkanélküliségi ráta korcsoportok szerint, százalék, 1998–2002

KORCSOPORT	1998	2000	2002
15–19 évesek	26,5	25,5	27,1
20–24 évesek	11,4	10,7	11,1
25–29 évesek	8,4	7,3	7,0

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.29. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_29a.html.

A munkatapasztalat-szerzési támogatásban 1999-ben a fiatalok már 34 százaléka vett részt. Ugyanebben az évben új, központi program indult a fiatalok munkaerő-piaci szerepléséne javítása érdekében, *pályakezdő munkanélküliek vállalkozóvá válását segítő képzési program* néven. A képzésben főként olyan pályakezdő fiatalok vettek részt, akik számára kedvező lehetőséget jelentett az önfoglalkoztatás, a vállalkozás. Hatása ugyanakkor meglehetősen csekély volt, 1999-ben 55 fő képzése valósult csak meg,[515] főleg annak tükrében, hogy a tanfolyam befejezése után a fiatalok egy évig az inkubációs szolgáltatás keretében további szakmai segítséget kaptak vállalkozásuk indításához, működtetéséhez.

A MÁSODIK SZOCIALISTA–LIBERÁLIS PERIÓDUS (2002–2010)

Újfent átalakították a fiatalokkal és a civilszervezetekkel folytatatott párbeszéd struktúráját, a minisztérium elnevezése pedig Gyermek- Ifjúsági és Sportminisztériummá (GYISM) változott. 2004-től a tárca Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztériumként – a tárcához tartozó területek számának növekedése miatt csökkenő ifjúságszakmai potenciállal – dolgozott tovább. A kormányzati átláthatóság több kívánnivalót hagyott maga után: a GYIA mellett párhuzamos saját pályáza-

[515] Gere 2001.

ti rendszert hozott létre a tárca, de például a nagymintás Ifjúság 2004 kutatás eredményeit csak két év kitartó próbálkozás után lehetett nyilvánosságra hozni.[516] 2006 után az ifjúságpolitika tovább gyengült; a Mobilitást – feldarabolva – beolvasztották nagyobb állami intézményekbe (ESZA, NCSSZI, FSZH) a szakminisztériumban pedig tovább csökkent az ifjúsági területen dolgozó munkatársak aránya.

2009-ben 95 százalékos többséggel fogadta el a parlament a Nemzeti Ifjúsági Stratégiát (NIS, 2009).[517] A NIS átfogó helyzetelemzés után fogalmaz meg hosszú távú és ezekhez hozzárendelt horizontális, illetve specifikus ifjúságpolitikai célokat. Megfogalmazása szerint a fiatalokra mint erőforrásra tekint, és társadalmi integrációjuk elősegítését tűzi ki célul azáltal, hogy megfelelő környezetet teremtünk a fiatalok képességeinek kibontakozásához. Mindezekhez kilenc részcélt rendel hozzá az alábbi területeken: gyermekvállalás, család; önálló egzisztencia; esélyegyenlőség, szolidaritás; tanulás és környezete; kulturális értékteremtés, kultúraközvetítés; tudatosság és társadalmi integráció; civil társadalom, a hozzá tartozó erőforrások és feltételek, valamint az ifjúságügy egésze. Horizontális céljai az esélyegyenlőség elősegítése, a magyarság és az európaiság megélése, illetve az élhető környezet és a fenntartható fejlődés szempontrendszerének érvényesítése. Előírása szerint kétévente cselekvési terveken keresztül kell pontosítani a NIS által megfogalmazottakat, továbbá a NIS önmaga írja elő részcéljai felülvizsgálatát, legelőször 2014-re, de a részcélok felülvizsgálata azóta sem történt meg. Ugyanakkor elmondható, hogy az első koherens tervezési keret jött létre és nyert legitimitást a fiatalokkal kapcsolatban.

Magyarországon ekkortájt mutatkozott meg a színes helyi ifjúsági intézményi hálózat (teleházak, ifjúsági központok, iskolai diákszervezetek, helyi civilszervezetek); talán ezért is fontos eredmény, hogy ebben az időszakban számos településen fogadtak el ifjúsági koncepciókat,[518] igyekezve ezzel a fiatalokat helyben megszólítani. Ugyanakkor továbbra sem jött létre az ifjúságügynek jogi kereteket adó ifjúsági törvény, s nem történtek állami lépések a részvétel fejlesztésének érdekében.[519] A helyi és regionális eredmények ellenére a korszak végére általános jellemző lett a lelassult és egyben laissez faire kormányzati koordináció.

[516] Nagy 2014b.
[517] 88/2009. (X. 29.) OGY határozat.
[518] Oross 2016.
[519] Nagy 2014c.

TANULÁS ÉS KÖRNYEZETE

Az első Orbán-kormány alatt létrehozott központosított Oktatási Minisztérium továbbra is megmaradt, 2006-tól mellé került a kultúra is, így az oktatás az Oktatási és Kulturális Minisztérium égisze alá került. 2003-ban módosították a közoktatási törvényt, eltörölték a korábbi kormányzat alatt bevezetett kerettanterveket. Bevezették az első három évfolyamon a szöveges értékelést az osztályzás helyett; s ezáltal eltörölték a buktatást ezen évfolyamokon.[520] Bár a pedagógustársadalom egy része tiltakozott az intézkedés ellen, de hatása korlátozta a korai szelekciót.

A 2003. évi LXXXVI. törvényben az országgyűlés a gazdaságnak a képzési költségekhez való hozzájárulásáról fektetett le szabályokat. Ez nagy részben a szakképzésekre, kisebb részben a felsőoktatásra vonatkozott. Ezáltal stabilizálták a kereteket, illetve a gazdaság szereplőit, hogy bevételük egy részét munkaerőképzésre fordítsák.[521] 2003-ban törvény garantálta a két ingyenes szakképzést.[522] 2003-ban elindult és egészen 2009-ig tartott a Szakiskolai Fejlesztési Program, s 2005-re készült el „Az egész életen át tartó tanulás nemzeti stratégiája", amely átfogta az oktatási szektor egészét.

Ebben a ciklusban, 2005-ben született meg az új felsőoktatási törvény,[523] amelynek célja az uniós kötődés megerősítése volt. Konkrétan az, hogy a hazai felsőoktatásban bevezetésre kerüljön a bolognai rendszer és az Európai Unióval konform felsőoktatási szerkezet jöjjön létre, szolgálva ezzel az átjárhatóságot és a fiatalok mobilitását. Ugyanezen évben vezették be a kétszintű (közép- és emelt szintű) érettségi rendszert, ezáltal megszűntek a felsőoktatási felvételi vizsgák.

Az oktatási rendszert, változásainak irányait nagyban befolyásolták az uniós programok és a források – a 2004-es EU-s csatlakozásnak köszönhetően (2006-ig HEFOP, majd 2007 után a TÁMOP és TIOP operatív programok). Ezen keretek között számos közoktatási, szakképzési, felnőttoktatási program indult el országszerte. Ezáltal modernizálni lehetett az iskolai oktatást, színesebbé, vonzóbbá vált az iskola (pl. interaktív táblák használata a gimnáziumokban HEFOP keretből), ugyanakkor az alapvető rendszerszintű problémák: merevség, korai szelekció, esélyegyenlőség vajmi keveset oldódtak az uniós források ellenére.

A Medgyessy-kormány idején 30 százalékkal emelték a felsőoktatásban tanulók ösztöndíját. A második Gyurcsány-kormányzás alatt lehetővé tették az átjárhatóságot az államilag finanszírozott és a fizetős képzések között, mindemellett növelték a hallgatók lakhatási és szociális támogatását. 2002-ben folytatódott a korábban el-

[520] Rajnai 2013.
[521] Halász 2011.
[522] 2003. évi XXIX. törvény.
[523] 2005. évi CXXXIX. törvény.

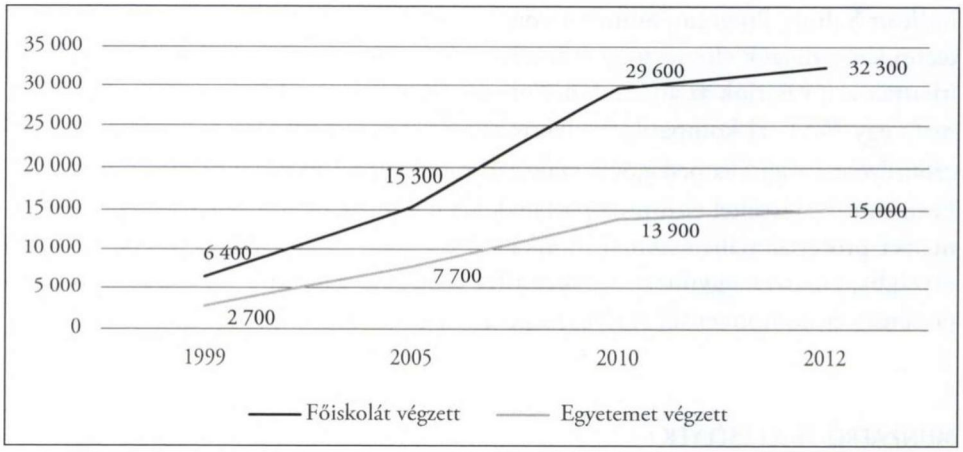
indított Sulinet Program, Sulinet Express Program néven, az internet és a számítástechnikai eszközök elterjesztése érdekében. A program segítségével évi 60 000 Ft-ot írhattak le a vásárlók az adójukból. Fontos eleme volt a Sulinet Digitális Adatbázis, mely egy NAT-tal kompatibilis elektronikus tananyagbázis, melynek legfontosabb célkitűzése a digitális pedagógia szakmai, módszertani és tartalmi támogatása volt. Ezen intézkedésekkel elsősorban a fiatalok internetelérésének lehetőségei bővültek, melyet professzionális szakmai munka előzött meg (szakmai utak számos európai országba, tapasztalatgyűjtés). Szerkezetileg több sávon futott a program, több komponensre és komponensközi témacsoportra épülve fel.

MUNKAERŐ-PIACI ESÉLYEK

A rendszerváltás utáni években megfigyelhető tendencia az, hogy a fiatalok mind nagyobb tömege tanul tovább, meghosszabbítva ezzel az iskolapadban eltöltött időt. Ez azt vonta maga után, hogy a 2000-es évek elejére új jelenség kezdte felütni a fejét: a diplomás munkanélküliség, amely a 2010-es évek elején érte el tetőpontját. Ennek okát gyakorlatilag azzal magyarázzák, hogy a munkaerőpiac gyors változásait az oktatás képtelen követni, ami a diploma elértéktelenedéséhez vezethet. Amíg 1999-ben – KSH-adatok alapján – az egyetemet végzett munkanélküliek száma csupán 2700 fő, a főiskolát végzetteké 6400 fő volt, addig 2012-ben ugyanez a szám 15 000 fő, illetve 32 300 fő volt (lásd 23. ábra).

2002-ben már egyre inkább az állam beavatkozását várta a közvélemény – akár közvetlen munkahelyteremtéssel –, és már a nagyközönség számára is jobban látszottak az alacsony foglalkoztatási szint területi, társadalmi, képzettségbeli mintázatai.[524] A 2002-es Kormányprogram említi, hogy a foglalkoztatottság növekedése megállt, így az „esélyteremtő állam" eszközei közt a „magas szintű foglalkoztatottság" szerepel célként. 2004-ben eltörölték a sorkatonai szolgálatot,[525] amely sok más hatása mellett a pályakezdő munkanélküliségre hatott felhajtóerővel. 2004-ben meghirdették a Száz lépés programot, amelyben az álláskeresési támogatást meghosszabbították, de ez nem tudta magát komplex kormányzati stratégiává kinőni.[526] Ennek keretében vezették be a Start programot, amely pályakezdő alkalmazottak után biztosított járulékkedvezményt, ekkor alakították át az országos képzési jegyzéket (csökkentve a szakmák számát mintegy a felükre, kb. 400-ra). Megkezdődött a hiányszakmák

[524] Fazekas–Scharle 2012.
[525] 2004. évi CV. törvény.
[526] *Munkaadók Lapja*, 88. szám, 2005.



23. ÁBRA | A főiskolai és egyetemi végzettséggel rendelkező munkanélküliek száma, fő, 1999–2012

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.24. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_24a.html.

oktatásának támogatása és ösztönözték a tanulószerződések megkötését, létrehozták a Térségi Integrált Szakképző Központokat (TISZK).

Ebben az időszakban Magyarországon a fiatalok – elsősorban a 15–24 évesek – munkaerő-piaci aktivitása a legalacsonyabbak között volt az Európai Unióban. A 2006-os Kormányprogramban a foglalkoztatáspolitikának egy kis fejezetet szántak csupán. Ebben az általánosságok leírásán túl az EU által finanszírozott bértehercsökkentő intézkedések, például a Start program láthatóak csupán, amelyben egy év alatt mintegy 33 000 fiatal igényelt Start kártyát, s ezzel 9 ezer fővel sikerült csökkenteni a 15–24 év közötti fiatal munkanélküliek számát (56 000 főről 47 000 főre).

A 2008-ban kirobbanó, világméretű gazdasági válság Magyarországon is érezttette hatását. Mélypontra került a foglalkoztatás, ami a fiatalokat is nagy arányban érintette (lásd 28. táblázat). 2002 és 2010 között a 25–29 éves korosztály munkanélküliségi rátája (lásd 29. táblázat) több, mint a duplájára emelkedett, ami nemcsak a fiatalokra, hanem a társadalom egészére egyaránt jellemző volt. 2009-ben a *pályakezdő munkanélküliek vállalkozóvá válását segítő képzési programhoz hasonló*, de modernizált támogatási rendszert dolgoztak ki, amelynek az *álláskeresők vállalkozóvá válását elősegítő támogatása* nevet adták.

28. TÁBLÁZAT | Foglalkoztatási ráta korcsoportok szerint, százalék, 2002–2010

KORCSOPORT	2002	2006	2008	2010
15-19 évesek	5,0	3,3	2,7	2,0
20-24 évesek	48,7	38,8	36,7	33,5
25-29 évesek	69,9	71,2	70,7	65,8

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.17. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_17a.html.

29. TÁBLÁZAT | Munkanélküliségi ráta korcsoportok szerint, százalék, 2002–2010

KORCSOPORT	2002	2006	2008	2010
15–19 évesek	27,1	37,5	37,7	45,5
20–24 évesek	11,1	17,2	17,9	24,9
25–29 évesek	7,0	8,6	9,0	14,2

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.29. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_29a.html.

A 2008-as nagymintás ifjúságkutatás alapján a megkérdezett fiatalok 44 százaléka gazdaságilag aktív volt, (s 39 százalékuk tekintett főtevékenységként a munkára; az ezen felüli 5 százalék jellemzően tanult). Munkanélkülinek 7 százalékuk vallotta magát, 39 százalékuk tanuló státuszban volt. Főtevékenységi megoszlásban azt látjuk, hogy azoknak a fiataloknak, akiknek volt munkájuk a megkérdezés időpontjában, 56 százaléka fizikai munkát, 39 százaléka szellemi munkát végzett.[527]

A MÁSODIK ORBÁN-KORSZAK (2010–)

Az Orbán-kormány beiktatása után azonnal nekilátott a teljes jogrendszer átformálásához, ami alól az ifjúsági terület sem volt kivétel.[528] Ifjúságügyben újfent kettős struktúra került kialakításra: egyrészről az Emberi Erőforrások Minisztériumának Sportért és Ifjúságért Felelős Államtitkársága (a hozzá tartozó Gyermek és Ifjúsági Alapprogrammal), másrészről pedig a közigazgatási minisztérium berkein belüli miniszteri biztos iroda, aki alá a TÁMOP-os forrásból finanszírozott Új Nemzedék Jövőjéért Program és – 2012-es megszüntetéséig – a Mobilitás tartozott. A kettős struktúra csak 2014-ben olvadt össze, amikor is minden terület az erőforrás minisz-

[527] Szabó–Bauer 2009.

[528] Az Orbán-kormány számos a területet (is) érintő jogszabályon változtatott, a Polgári Törvénykönyv, illetve további jogszabályok változtatása a civilszervezetek alapításáról, a felelősségi körök szigorodásáról pl. visszatartó erővel bír a civil – és ezáltal az ifjúsági – önszerveződés tekintetében (Kaszás 2015).

térium alá került. Ugyanettől az évtől datálódik, hogy a rendszerváltás óta először az országgyűlési bizottsági struktúrában nincs legalább nevében is „ifjúsági" bizottság, mivel a terület a Kulturális Bizottság hatáskörébe tartozik.[529]

A 2011 óta 3 milliárd forintból működő (majd újabb 5 milliárdot kapó) Új Nemzedék Jövőjéért Központ és megyei kontaktpontjai kapcsán az állam állami szintre emelte (?) egy ifjúsági irodahálózat működtetését, mely elvben közvetlenül a fiataloknak nyújtja szolgáltatásait. Ezek közé tartozott az egyéni és csoportos pályaválasztási, életvezetési, elhelyezkedési tanácsadás, közösségi tér biztosítása a tartalmas időtöltéshez, különböző szakmai és szabadidős programok szervezése, valamint felkereső ifjúságsegítő munka. A projekt, s így az irodák fő célja volt az iskolán belül és azokon kívül életpálya-építési szolgáltatások biztosítása. A program több helyen, közvetett módon az oktatási intézményrendszert használta a fiatalok eléréséhez, és kevésbé fontos cél volt a fiatalok becsábítása az irodákba. A hároméves program 2015. szeptember 1-jétől átadta helyét egy újabb, ötéves projektnek, melynek céljai a fiatalok munkába állítása és a családalapításra felkészítés lettek. Máig szakmai közbeszéd tárgyát képezi, igazgatási kompetencia-e a helyi ifjúsági munka, és hogyan működhet jól egy uniformizált, központilag irányított állami irodahálózat.[530]

Az állami finanszírozás leépülése és az uniós forrásokra támaszkodás miatt a TÁMOP koraként is jellemzett időszakban[531] az ifjúságügy még inkább kikerült a fókuszból: az állam nem magára költött forrásai szűkülnek, a szakma által másfél évtizede követelt ifjúsági törvényről már hangzatos szlogenek sem szólnak.[532] A szakmára jellemző sajátos „sikerként" értelmezhető, hogy a Zánkai Gyermek és Ifjúsági Központ 2013-ban átkerült az Erzsébet Program fenntartásába, így egy rendszerváltás óta hordozott kolonctól sikerült szabadulni (Zánka vitte el az összes ifjúsági feladatellátásra rendelt költség 40 százalékát).[533]

A magyar ifjúságpolitika alapjaiban szakadt el ez idő tájt a fiataloktól: észlelési rádiusza a pálinka hungaricum, a marihuána rossz horizontjáig terjed.[534] Ezen túlmenően az ifjúsági ügyek meglehetősen széttöredezettek. A vidéki fiatalokkal a Herman Ottó Intézet (FM), az önkormányzatokkal a BM, a közvetlen ifjúsági ügyekkel az EMMI és a Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet (CSINI, korábban Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet NCSSZI) foglalkozik. Ezen utóbbi hát-

[529] Kaszás 2015.
[530] Schmidt 2015.
[531] Oross 2016.
[532] Nagy 2014b.
[533] Tóbiás 2015.
[534] Nagy 2014b.

térintézmény működteti az Európai Uniós Erasmus+ programot, amely komoly lehetőség a fiatalok uniós mobilitásában és identitásának kialakításában (Európai Önkéntes Szolgálat, ifjúsági cserék stb.), de tényleges ifjúságszakmai koordinatív funkciót az intézet elvétve tölt csak be (ez alól talán csak az információs hálózatként működő Eurodesk hálózat koordinálása kivétel).

A kormányzat ezen túlmenően nem hozott létre legitim civil kormányzati párbeszédet, pusztán a saját igazgatási egyeztető felületét (ISZEF) bővítette fel civil jelentkezőkkel. Ugyanakkor sem a témák kijelölésénél, sem a döntések végrehajtásánál, sem az ülések összehívásánál nem volt és nincs szerepe az államigazgatáson túli szereplőknek. Külön kiemelendő a versenyeztetés nélkül a Cserkészszövetség részére juttatott több, mint egymilliárd forint, amely híven jelzi a baráti szereplők kedvezményezését és a szolgáltatásalapú szemlélettől való kormányzati idegenkedést. A hazai nepotizmussal viszont ellentétes folyamatot jelez, hogy a valós szolgáltatást nyújtó civilszervezetek több vezetője választatott meg európai, nemzetközi pozícióba. Miképp az ifjúsági ügyekkel foglalkozó uniós biztost is Magyarország adja, bár ebből a magyar ifjúsági szervezetek túl sokat még nem profitáltak.

Az utóbbi éveket az átláthatatlan, kapkodó jogalkotás jellemezte, amelynek működési teréből az ifjúságügy jórészt kimaradt: máig sem jött létre az ifjúsági törvény. Az ifjúsági feladatokat a jogszabály az önkormányzatok hatáskörébe utalja, de miképp korábban sem, most sem írja elő, hogy ezen ügyek mögött mit kell érteni. Így ahány önkormányzat, annyiféleképpen értelmezi azt a tábortól, a cselekvési terven át, az ifjúsági irodán keresztül, az ifjúsági önkormányzat, vagy épp az alibizésig, a semmittevésig. Ezért követeli a szakma mintegy negyedszázada az ifjúsági törvény megszületését, amely azon túl, hogy ezen kérdéseket rendezné, szinergikus hatással lehetne a szakmai szereplőkre, folyamatokra, szerkezetépítésre.

Az ifjúsági területre nagy hatással levő civil szektornak azonban kijutott a jogi szabályozás hektikus aktivitásából. Mind az új Polgári Törvénykönyv, mind az ehhez igazított civilszervezeteket szabályozó joganyag olyan adminisztrációs terhet rótt a szervezetekre, amelynek sokan nem, vagy csak főtevékenységüket hibernálva tudtak eleget tenni, miközben meg kellett küzdeniük a bíróságok önkényességével, hónapokig történő hallgatásával, józan észnek ellentmondó jogértelmezésével, még magyar viszonyokhoz mérten is kiemelkedő bürokráciájával.[535]

[535] Nagy 2015c.

TANULÁS ÉS KÖRNYEZETE

2010-től az oktatás a Nemzeti Erőforrás Minisztériumba (később Emberi Erőforrások Minisztériuma) integrálódott. Jelenleg államtitkársági szinten jelenik meg az oktatás kormányzati szabályozói szerepe. A kormányzat 2010 végére olyan törvényalkotási koncepciót hozott nyilvánosságra, mely mind a köz-, mind a felsőoktatás területén átfogó törvényi újraszabályozást helyezett kilátásba. 2012 szeptemberétől lépett hatályba az új, 2011-es köznevelési törvény, amely már nevében is jelezte a szemléletváltást. Ekkor vezették be a minden napos testnevelést első, ötödik és kilencedik évfolyamoktól kezdődően, de ennek feltételei sokszor hiányoztak (így került sor folyosói testnevelési órákra, egy napra összevont kétnapos testnevelési alkalmakra és ún. elméleti tornaórákra).

A 2013/2014-es tanévtől bevezetésre került a kötelező erkölcs- és hittanoktatás felmenő rendszerben, első és ötödik osztálytól, órarendi keretek között. A bevezetés hátterében ismét a szemléletváltás állt. Eszerint az erkölcstan oktatása az állam feladata. A gyermek gondviselői megválaszthatják, hogy hittanra vagy erkölcstanra járatják gyermeküket. Azon pedagógiai vitákon túl, hogy vajon valóban az állam hivatott-e az erkölcsiség alapvetéseinek oktatására, illetve, hogy a mai társadalomban jóval hasznosabbnak tűnő ismeretek vajon miért nem férnek bele a tananyagba (vö.: az egészségfejlesztés, az infokommunikációs technikák és veszélyeik, a pénzügyekkel való foglalkozás, vagy akár a KRESZ), felmerülnek a tovább növelt iskolai túlterhelés és a hit személyességének problémája, valamint személyiségi jogi aggályok is. A választás ugyanis arra kényszeríti a szülőt, diákot, hogy megossza meggyőződését az iskolával, így a személyes adatok sorába tartozó információ kerül a köz elé. Ugyanettől a tanévtől került bevezetésre az egész napos iskola fogalma, ahol a gyermeknek délután 16 óráig foglalkozásokat tartanak, és a szülő csak igazgatói, egyedi engedéllyel viheti el gyermekét az oktatási intézményből (vö. pl.: orvosi vizsgálat esete vs. engedélyeztetési kötelem). Ugyanakkor az elnevezés nem a neveléstudomány által használatos valódi egész napos fejlesztő, segítő, támogató tevékenységet takar, hanem a gyerekek egész napos kontrollja (a legtöbb iskolában ugyanis délután pusztán a leckeírás feladatának felügyeletét látják el olyan tanárok, akiknek nincs még meg az óraterhelése).

Ugyancsak 2013-ban fogadta el a parlament a tankönyvpiac államosításáról szóló törvényt, mely alapján évfolyamonként és tantárgyanként két tankönyvből lehet választani az iskoláknak, korlátozva ezzel a pedagógusi autonómiát, közvetve a fiatalok motiválhatóságát, és csak formálisan segítve az esélyegyenlőséget. A tankönyv uniformizálását folyamatos eljárási (értsd: a könyvek évkezdéskori beszerezhetetlensége) és módszertani (értsd: tartalmi, taníthatósági, fogalmi) kritikák fémjelezték. 2014-től tovább szigorodott a rendszer: csak azon könyvek számítanak tankönyv-

nek, amelyeket az erre létrehozandó szerv ad ki, vagy a miniszter döntése alapján felveszik a tankönyvjegyzékbe. A rendszer súlyosan korlátozza a tanszabadságot, a pedagógusok autonómiáját. Emellett a könyvek színvonalát, a történelem- és irodalomtankönyvek politikai torzításait több fórum bírálja folyamatosan.

2012. szeptember 1-jén a kormány létrehozta a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (KLIK) mint az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatalt. A pedagógusi esélyegyenlőséget szolgáló célt súlyos megvalósítási problémák jellemezték: bonyolult és teljesíthetetlen iskolaszervezési eljárások, pedagógusi fizetések sok hónapos késése, súlyos alulfinanszírozottság. 2016-ban az állandósult elégedetlenség és a KLIK működésképtelensége miatt 58 tankerületi központba szervezték az irányítást.

2013-ban létrejött az iskolai közösségi szolgálat, amely szerint 2016 után az érettségi feltétele lesz 50 órányi közösségi munka (korábban ezt kötelező önkéntességnek keresztelték el, ami az önkéntesség fogalmi kereteit, a szabad akaratból végzett tevékenységet forgatja ki önmagából). Az érzékenyítés fontosságát hangsúlyozó cél nemessége korántsem biztos, hogy kompenzálni képes a megvalósítás botlásait: a kötelezőség inkább elriaszt, megágyazva ezen a téren is a féllegális „igazoláspiacnak".

2015-től a kormány saját bejelentése szerint bevezette a szakképzésben azt a módosítást, miszerint mindenki két OKJ szakmát szerezhet meg ingyen, korhatári megkötés nélkül, amely előnyt jelenthet a fiatalok munkavállalási esélyei kapcsán. (Valójában a két ingyenes szakképzést korábban bevezették.[536]) Emellett az ún. Híd Program nyújtott segítséget a szakképzésben, elsősorban a hátrányos helyzetű fiataloknak.

Ebben az időszakban az Ifjúság 2000 kutatói által jegyzett forgatókönyv látszik megvalósulni (legalábbis a kevesebb egyetemista, több szakmunkás ügyben). Évről évre szűkültek az államilag finanszírozott helyek, és 2012-ben, a felsőoktatásban tanulók esetében a kormány bevezette volna a hallgatói szerződés intézményét, amely azt jelentette, hogy minden állami finanszírozásban tanuló a diploma megszerzése után Magyarországon kellett volna maradjon a képzési idő négyszeresének megfelelő ideig, ellenkező esetben súlyos pénzügyi bírságra számíthatott. Erre reakcióként azonnal megindultak a szervezkedések, tüntetések, egyetemfoglalások, a hallgatók tiltakoztak a – közkeletű nevén – röghöz kötés ellen. Ám mindez sikertelennek bizonyult, és mégis bevezetésre került a hallgatói szerződés. Ez a bevezetés pillanatában még nem volt utánkövethető, így számtalan jogi kiskapun keresztül több hallgató vissza tudott lépni a szerződésben foglaltaktól, éppen ezért többen nyilvánosan égették el szerződésüket.

[536] Lásd 2003. évi XXIX. törvény.

Továbbá leszállították a tankötelezettség korhatárát 18 évről 16 évre, amely az oktatáspolitikai szakértők szinte egybehangzó véleménye szerint nemhogy akadályozza a hátrányos helyzetűek lemorzsolódását, hanem sokkal inkább elősegíti azt. Magyarország az uniós országokat tekintve korábban az elsők között volt, ahol a nagykorúság elérésének időpontjára tették a tankötelezettség felső korhatárát. Ennek az volt a célja, hogy a rosszabb életkörülmények között élő fiatalok esélyt kaphassanak tanulmányaik befejezésére. Éppen ezért rendkívül eszköztelenné válnak a szakemberek a 16. életévüket már betöltött, de 18. életévüket még be nem töltött fiatalok iskolakerülésével kapcsolatban. Hiszen a 16. életévet betöltött személy esetében – bár fiatalkorú személyről beszélünk, akit védelembe ugyan lehet venni – nem lehet mit előírni neki teljesítendő feladatként, hiszen már nem köteles iskolába járni. Ezzel folyamatosan szembesülnek mind a pedagógusok, mind pedig a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek.

MUNKAERŐ-PIACI ESÉLYEK

A 2010-es Kormányprogramban meghirdették a rugalmas és családbarát munkaerőpiac létrehozását, illeszkedve az Európai Unió rugalmas biztonság gondolatiságához.[537] A rendszerváltás óta ez az eddigi legtermékenyebb időszak, ha kizárólag az intézkedések számát nézzük, ebben a ciklusban foglalkoztak legtöbbet a foglalkoztatáspolitikával. (A törvények és jogszabályok számának növelése a Fidesz-kormányzás általános jellemzője.)

A 15–19 éves korosztályban a munkanélküliségi ráta a kilencvenes évektől egyre növekvő tendenciát mutatott. A 24–29 éves korosztályban a csökkenés egészen a 2008-as gazdasági világválságig tartott, amely időszak után mind a három vizsgált korcsoportban (15–19, 20–24, 25–29 évesek) jelentősen megugrott a munkanélküliségi ráta. A munkanélküliek magas száma és az elhelyezkedési gondok oda vezettek, hogy kialakult egy újfajta állapot, a tartós munkanélküliség állapota már ebben a fiatal korban is.[538] A fiatalkori munkanélküliség azonban nem csak hazánkat sújtó probléma. Az Európai Unió prioritásként foglalkozik a kérdéssel, mértékének enyhítése céljából. Dél-Európa országaiban soha nem látott mértékben váltak munkanélkülivé a fiatalok (arányuk közel 40 százalék).

Magyarországon 2012-ben a dolgozó fiatalok 89 százaléka alkalmazotti státuszban volt. A diplomás foglalkoztatottak és a szakmunkás foglalkozásúak teszik ki a két legnagyobb csoportot, arányuk 36, illetve 31 százalék. A betanított és segédmun-

[537] Kormányprogram, 2010.
[538] Horváth 2016.

kások a dolgozó fiatalok egyötödét, azaz mintegy 20 százalékot tesznek ki. A megkérdezett fiatalok 4 százaléka rendelkezett saját vállalkozással, 7 százalékuk vezetői pozícióban volt. A határozatlan idejű munkaszerződések száma nagyságrendekkel visszaesett, helyébe a határozott idejű, illetve a megbízási szerződés lépett, aminek hatására nem meglepő, hogy a megkérdezettek nagyobb arányban számoltak be bizonytalanságról, illetve a munkahely elvesztésének aggodalmáról annak ellenére, hogy a foglalkoztatási ráta mindhárom vizsgált korcsoportban kedvező irányba mozdult el. Gazdaságilag aktívnak a fiatalok 39 százaléka vallotta magát, 15 százalékuk inaktív volt.[539]

A korosztályi adatokat tekintve, 2015-ben – az országos helyzethez hasonlóan – [540] a fiataloknál is javuló helyzetet látunk, ugyanis a 20–24 éves korosztály foglalkoztatási rátája 43 százalék, a 25–29 éves korosztályé 74 százalék (lásd 30. táblázat). A munkanélküliségi ráta ennek megfelelően csökken, 2015-ben a 20–24 évesek 16 százaléka, a 25–29 éves korcsoport 8 százaléka volt munkanélküli (lásd 31. táblázat). Hogy ez hogyan függ össze a közfoglalkoztatással és a fiatalok külföldre vándorlásával, illetve mennyiben tudható be a piac jobb működésének és a kormányzati intézkedéseknek, arról nincs információnk.

30. TÁBLÁZAT | Foglalkoztatási ráta korcsoportok szerint, százalék, 2010–2015

KORCSOPORT	2010	2012	2014	2015
15–19 évesek	2,0	1,8	3,4	4,4
20–24 évesek	33,5	33,6	40,5	43,3
25–29 évesek	65,8	67,4	73,0	73,6

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.17. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_17a.html.

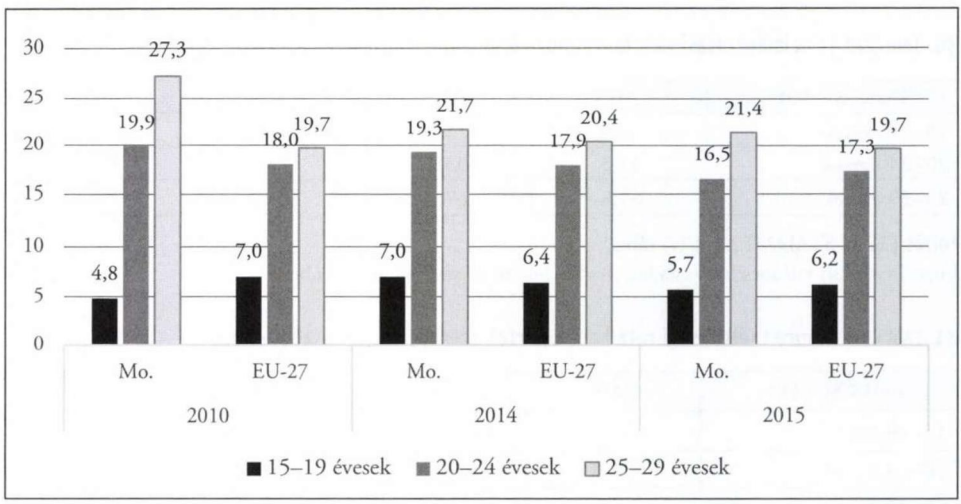
31. TÁBLÁZAT | Munkanélküliségi ráta korcsoportok szerint, százalék, 2010–2015

KORCSOPORT	2010	2012	2014	2015
15–19 évesek	45,5	51,7	38,4	32,6
20–24 évesek	24,9	26,4	18,7	15,6
25–29 évesek	14,2	13,8	9,4	8,4

Forrás | KSH STADAT, 2.1.2.29. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_29a.html.

[539] Domokos 2013.
[540] Lásd Foglalkoztatási fejezet.

2012 végén az Eurofound (Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért) publikálta az ún. NEET-fiatalokra vonatkozó európai adatokat. A NEET-fiatalokon azt a csoportot értjük, amely sem az oktatásban, sem a munkaerőpiacon nem jelenik meg.[541] A NEET-fiatalok köre meglehetősen heterogén. Legnépesebb alcsoportjukat jellemzően a hagyományosan munkanélküli fiatalok alkotják. Más kiszolgáltatott alcsoportjaikba tartoznak a betegek, a fogyatékkal élők, valamint azok a fiatalok, akik gondozóként mások gondját viselik. A nem kiszolgáltatott alcsoportokba azok tartoznak, akik munkájukat és tanulmányaikat önként szüneteltetik vagy alkotótevékenységet (művészetek, zene, önképzés) folytatnak. Az alacsony képzettségűek, a bevándorlók, illetve a fogyatékkal vagy valamilyen egészségügyi problémával élő fiatal társaiknál nagyobb eséllyel válnak a NEET-csoport tagjává.[542] Magyarországon a 24 év alattiak körében a NEET-ráta európai összevetésben alacsonynak mondható (13%), viszont a 25–29 éves korosztályban magas (25%). Az Eurostat-adatok szerint ugyanakkor 2010–2015 között a 25–29 évesek hazai NEET-rátája jelentősen, az EU 27 átlagát tekintve kismértékben csökkent, de még így is az uniós átlag felett vagyunk. A fiatalabbak (15–19 évesek) körében nálunk – kisebb ingadozásokkal – emelkedett, az EU-átlag szerint csökkent a ráta (lásd 24. ábra).



24. ÁBRA | NEET-ráta a 15–19, a 20–24 és a 25–29 éves korcsoportban Magyarországon és az EU 27 átlaga, 2010, 2014, 2015

Forrás | Eurostat. Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_20&lang=en, letöltés: 2016. 10. 25.

[541] Oktatásfejlesztési Observatory Központ 2013.
[542] Oktatásfejlesztési Observatory Központ 2013.

Itthon 2015 elején indították útjára az Ifjúsági Garancia Programot, amely a 25 év alatti NEET-fiatalok foglalkoztathatóságát segítő kormányzati program. Ez a tervek szerint több lépcsőben valósul meg, 2017 év végéig azokat a fiatalokat szólítják meg, akik több mint 6 hónapja regisztrált álláskeresők. Számuk a kormányzat adatai szerint 174 000 főre tehető.[543] A program garantálja, hogy a fiatal a programba kerülés után 4 hónapon belül konkrét foglalkoztatási vagy képzési ajánlatot kap.

Ugyancsak 2015-ben indították el a külföldön dolgozó magyar fiatalok hazacsábítása érdekében a „Gyere haza fiatal" programot. Ennek lényege volt, hogy alternatívát nyújtson a külföldi élettel szemben, lakhatási, letelepedési támogatással, illetve megfelelő munkahely biztosításával. Az Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft. (OFA) adatai szerint összesen 52 fiatal jött haza, az erre a célra elkülönített 100 millió forintból (visszafogott becslések szerint is több százezer fiatal dolgozik külföldön).[544] 2015. december elsejéig 3500 fő regisztrálta magát a program honlapján, 412 fő töltötte ki a programba való tényleges csatlakozáshoz szükséges nyilatkozatokat, a partnercégek száma 125, náluk összesen 1208 betöltetlen állás van.[545] A rövid életű program 2016-ban véget ért, 2016 októberében a weboldal már nem üzemelt.[546]

FORMABONTÓ MEGOLDÁSOK

NEMFORMÁLIS TANULÁS

A tanulási színterek tekintetében meg kell különböztetnünk formális, informális és nemformális tudásszerzést.[547] A tanulás posztmodern modellje ezeket igyekszik egységes koncepcióba helyezni, s ez a gyakorlatban is megjelenik: az ember egész élete során meglévő tudásvágyának kielégítésében (lifelong learning, LLL) és a kü-

[543] www.ifjusagigarancia.hu, 2015.

[544] Nagy 2015a.

[545] OFA 2015.

[546] http://www.gyerehazafiatal.hu/.

[547] A formális tanulás oktatási és képzési alapintézményekben valósul meg, és elismert oklevéllel, szakképesítéssel zárul. A nem formális tanulás az alapoktatási és képzési feladatokat ellátó rendszerek mellett zajlik és általában nem zárul hivatalos bizonyítvánnyal.

A nem formális tanulás lehetséges színtere a munkahely, de megvalósulhat civil társadalmi szervezetek és csoportok tevékenységének a keretében is. Megvalósulhat olyan szervezetek vagy szolgáltatások révén is, amelyeket a formális rendszerek kiegészítése céljából hoztak létre.

Az informális tanulás pedig a hétköznapok velejárója. A formális és nem formális tanulási formákkal ellentétben, az informális tanulás nem feltétlenül tudatos tanulási tevékenység, és lehetséges, hogy maguk az érintettek sem ismerik fel tudásuk és készségeik gyarapodását (Memorandum, 2000). Mindez rendkívül fontos szerepet játszik az egyéni életpálya kialakításában.

lönböző tanulási módokban (lifewide learning, LWL). Az elméletet tekintve a LLL és a LWL értelmezésével a tanulás fogalmilag és tevékenységi értelemben is elválik az iskolától. Míg korábban egy lassan változó világban egy életre elegendő volt az iskolapadban magunkévá tenni az előre meghatározott (mert meghatározható) tudásvagyont, addig mára a tudásanyagok mennyisége és avulása sokkal gyorsabb, és a szükséges tudás megszerzéséhez nem csak a formális oktatási rendszer szolgálhat segítségül. A lifewide learning, valamint a formális, nemformális, informális tanulási módok (amelyek mára nemcsak neveléstudományi elképzelésként, de pedagógiai valóságként is teret nyertek) tükrében lényegében megszűnik a hagyományos intézményes terek, szervezetek, így az iskola kiemelt tárgyalásmódja, de kizárólagossága mindenképp.[548] A meghatározás elméletben, tudományos reflexióban már korábban is megkerülhetetlenné vált, a gyakorlatban pedig a rendszerváltás után vált valósággá. Ugyanakkor az oktatásirányítás a nemformális tanulást tulajdonképpen csak a 2002–2010 közötti időszakban fogadta be és emelte a köztudatba (OECD-projekt). Mindehhez a forrásokat az EU „Egész életen át tartó tanulás" programja biztosította, amely a felsőoktatásban résztvevőkön (Erasmus) kívül a szakképzésben (Leonardo), a közoktatásban (Comenius), valamint a szakmától független felnőttoktatásban részesülőket (Gruntvig) is támogatta. Ezzel szoros kapcsolatban működnek 2000-től a Youth, 2007-től a Youth in Action programok, amelyek kifejezetten a nemformális tanulást részesítik előnyben (pl.: a European Voluntary Service, azaz az Európai Önkéntes Szolgálat). Mindezen erőfeszítések egyelőre nem eredményezik a felnőttkori tanulás elterjedését, ebben Magyarország az egyik sereghajtó az európai mezőnyben.

A hazai, de többnyire uniós finanszírozású programok közül a Tanoda program mutat jelentősebb nemformális kapcsolódásokat. A tanodák olyan intézmények, amelyek amellett, hogy megpróbálnak hozzájárulni a hátrányos helyzetű tanulók iskolai sikerességéhez, továbbtanulásuk előmozdításához, csökkentik a szociális hátrányokból fakadó nehézségeket. Ellentmondásos intézmények, hiszen ha az iskola jól töltené be hátránycsökkentő, esélykiegyenlítő és integráló feladatait, nem lenne rájuk szükség. A mai állapotokat tekintve azonban hézagpótlóak, amit 2016-ig olykor az állam is elismert különböző támogatásokkal, programokkal. 2016-ban az uniós forrásokból finanszírozott Tanoda-pályázatokon a korábbi tanodákat működtető szervezetek azonban rendre kiestek.[549]

[548] Trencsényi–Nagy 2016.

[549] Olyan szervezetek jutottak forráshoz, amelyek szakmai színvonala megítélhetetlen, nemcsak azért, mert ezen szervezetek többségének nincs ilyen irányú tapasztalata, hanem azért is mert jó részük pályázatát ugyanazon pályázatíró szervezetek írták – jobbára egy kaptafára készült tervekkel.

A VÁLLALKOZÓVÁ VÁLÁS ESÉLYEI

Saját vállalkozás indítására (önfoglalkoztatás) a fiatalok felkészületlenek, kevesen ismerik a vállalkozási tevékenység során támasztott követelményeket. Sokszor csak „menet közben" jönnek rá a felelősségi viszonyokra és a kockázatvállalás esetleges negatív következményeire. Mindezek megismerését, az ezekre való felkészülést alig kíséri állami segítség. Az önfoglalkoztatóknak a működésük első napjától fizetniük kell a közterheket, átmeneti időszakot nem jelöl meg a tb-törvény.[550] S bár 2009-től az önfoglalkoztatóvá válásra legfeljebb 3 millió forint értékben lehetett pályázni, ezt 2012-ben 4955-en, 2013-ban 5091-en tudták igénybe venni.[551] Több civilszervezet foglalkozik a vállalkozásra való felkészítéssel – főként az üzleti terv meglétét követően. Hiányzik azonban a teljes spektrumú, személyre szabott vállalkozói képzés, amely az ötlettől kezdve segíti a fiatalokat a felkészülésen és vállalkozásalapításon át a működtetés közbeni problémák megoldásáig.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az iskola mint intézmény részben alakítója, részben közvetítője a valóságnak. Az oktatás, minden kormányzat idején megkapta a „nemzeti ügy" jelzőt. Kérdéses azonban, hogy mikor tekintették ténylegesen ilyennek az oktatás ügyét. A PISA vizsgálatok és a hazai tapasztalatok szerint a diákok teljesítményei nemzetközi összehasonlításban alacsonyak, az esélyegyenlőtlenségek tartós átörökítése és a növekvő szegregáció továbbra is a nemzetközi szinttől való elmaradást jelzik, illetve készítik elő. Félő, hogy a rengeteg változás sokkal inkább bizonytalanságot, mintsem progressziót jelentett és jelent a hazai köz- és felsőoktatás, szakképzés és felnőttoktatás szereplőinek (beleértve a tanulókat és a dolgozókat). Az oktatáspolitika és a piaci igények közelítése nagy segítség lenne abban, hogy a fiatalok sikeresebben szerepeljenek a munkaerőpiacon, de ehhez az kell, hogy már az oktatásban megszerezhessék azokat a képességeket és kompetenciákat, amelyek majd az adott munkakör betöltéséhez szükségesek. A kormányzat újabb szakképzési reformtervei (például az iskolai tanműhelyek vállalati tanműhelyekkel kiváltása, illetve az ún. duális képzés fejlesztése) ezt a célt látszanak szolgálni. Minimális követelmény lenne, hogy az iskolát csak valamilyen „munkaerő-piaci belépési esélyt" jelentő végzetséggel lehessen elhagyni – ez azonban nem került jogszabályba. Ezt tette végképp lehetetlené a 2011-ben 16 évre leszállított kötelező tankötelezettség korhatára.

[550] 1997. évi LXXX. törvény.
[551] Mód 2014.

A fiatalok életkezdési esélyei romlanak. Első munkába lépésük képzettség nélkül szinte lehetetlen, de magas végzettség mellett is nehezedik. A különböző kormányzatok beavatkozásai ellentmondásosak: korábban elfogadták, hogy a munkanélküli pályakezdők létfenntartását támogatni kell, utóbb ezt megszüntették. A támogatásokat a továbbiakban a munkáltatók ösztönzésére fordították, változó sikerrel. A közmunka jelenti a képzetlenek számára az első esélyt. Az iskolai korhatár 16 évre történő leszállításával – talán az ifjúságot érintő legkárosabb intézkedésként – a közmunka korai elérése vált az egyetlen, „reményteli" kezdetté a legfiatalabbak számára is. Az új erőfeszítések, mint az Ifjúsági Garancia Program, ígéretesek, de kérdéses, hogy a kormányzat képes-e az ehhez szükséges feltételeket, személyes szolgáltatásokat biztosítani.

A rendszerváltás óta kiforrott ifjúsági terület jogi szempontból alig szabályozott, a kevés írott dokumentum pedig több esetben – az egész szakterületet átfogó szabályozás helyett – párhuzamosságokkal teli és/vagy funkció nélkül maradt (pl. Új Nemzedék Program vs. NIS viszonyrendszere). A szakma régen óhajtott törekvése az ifjúsági törvény megalkotása, ami eddig háromszor (2000, 2006, 2009) fulladt kudarcba. Csaknem minden jelentős ifjúsági ernyőszervezet (Ifjúságszakmai Együttműködési Tanácskozás, Nemzeti Ifjúsági Tanács) programjában szerepel az ifjúsági törvény, amely jogilag is rendezhetné a kormányzati és önkormányzati intézmények fiatalokkal kapcsolatos, eddig meghatározatlan feladatait.

Nem csoda, ha a kutatások többsége szerint[552] növekszik a fiatalok körében az apolitikusság és a politikához, közélethez társuló negatív attitűd. Ezzel párhuzamosan a közéletet nem elutasítók körében erősödik a szélsőséges (jobboldali) alternatíva elfogadottsága. Jellemző, hogy a fiatalok kevesebb, mint egyhatoda rendelkezik csak valamilyen szervezeti tagsággal, zömmel sportegyesületekben vagy egyházi szervezeteknél.[553] Hazánk egyik legfontosabb szocializációs öröksége a közösségit felváltó, atomizált érdekérvényesítés érdekkijárássá süllyedő „hagyománya", ami mára a fiatalok körében is általános jelenséggé vált. Ennek következménye a fiatalok világában (is) a befelé fordulás, a létbizonytalanság, ezzel párhuzamosan pedig a tartósan rossz társadalmi közérzet.[554]

[552] Szabó 2015; Székely 2013.
[553] Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009.
[554] Ságvári 2008.

A rendszerváltás óta egyik kormányzat sem dolgozott ki mélyreható, az érintettek bevonását szem előtt tartó célkitűzéseket.[555] A mindenkori ifjúságpolitika aktuális „széljárások mentén" reagál, a legjobb esetben is instabil és időszakos szakmai struktúrákat teremt, amelyek jellegzetessége a folyamatos átalakulás és megszakítottság. A hazai ifjúságpolitika 2008-as európai uniós vizsgálata szerint a szektor „1990 óta nem töretlenül fejlődött, az ifjúságpolitikai infrastruktúrája csak részben alakult ki, a szerep- és felelősségi körök tisztázatlanok, és hiányzik az ifjúság, ifjúságpolitika és ifjúsági munka egységes felfogása. A fiataloknak nyújtott tájékoztatás tűnik az ifjúságpolitika legfejlettebb és legbejáratottabb területének, ahol egységes követelmények és hálózatok is léteznek".[556]

20 éve Magyarországon működik az Unió egyik ifjúsági központja, 2014 óta az EU ifjúságpolitikai területért felelős biztosa magyar. Mindez erős hazai ifjúságpolitikát sejtet, de sajnos ez nem igaz: hazánknak erősen fel kell zárkóznia az európai szinthez, a látszateredményeken túl is. Az Európai Unió országjelentése[557] sem fest rózsás képet a magyar ifjúsági munka állapotáról, különösen az uniós országokkal való összevetésben. Sajátos módon mégsem ezek, hanem más ügyek kaptak reflektorfényt; nagy részük negatív konnotációban említi a hazai fiatalokat, illetve az ifjúságügyet. Bár nem elsősorban ifjúsági relevanciájú, de az „ifjúsági világhoz" való erős kötődése miatt itt említendő a Norvég Civil Támogatási Alap esete a kormányzattal,[558] illetve az erre a magyar civilszervezetek által válaszul létrehozott Maci-kampány.

A folyamatos megszakítottság, az állandóság hiánya, a stratégiai fejlesztés helyetti projektvezéreltség, a sűrű irányváltások lehetetlenné teszik a stabil, kiszámítható építkezést.[559] Ennek tükrében kiemelendő, hogy az egyik legfontosabb ifjúságügyi szereplő, a magyar kormány a saját maga által kijelölt úton halad, és nem különösebben érdekli ki és miként reagál a döntéseire, és az sem, hogy azoknak milyenek lehetnek a hosszú távú hatásai. Ifjúsági, ifjúságpolitikai döntései (ahogy más döntései) nem egyszer keltik fel az uniós intézmények, politikusok figyelmét. De ennél súlyosabb probléma, hogy az állandó változások a fiatalok számára nem progressziót, reformot, előrelépést jelentenek, hanem sokkal inkább bizonytalanságot, az igazodási lehetőségek elvesztését. Ifjúságkutatási adatok szerint[560] mára a fiatalok által megjelölt legégetőbb problémák között az első helyet a hagyományos problémákkal

[555] Beke–Ditzendy–Nagy 2004.
[556] Walther 2008, 4.
[557] European Commission 2014.
[558] Nagy 2015c.
[559] Oross 2016.
[560] Nagy 2014a.

(lakás, család, munkahely) szemben a kilátástalanság vette át. Nem csoda tehát, hogy a migráció, ezen belül is a kivándorlás kérdése lett az egyik legakutabb ifjúsági probléma. Bár a jelenség össztársadalmi szintű, a fiatalok a legdinamikusabb társadalmi csoport, akik elsősorban a „lábukkal szavaznak". Szakértői becslések szerint már mintegy 7–900 000 állampolgár ment külföldre az elmúlt öt évben, és a folyamat egyre gyorsulni látszik. A tanulók majdnem fele (45%), a 35 év alattiak több mint harmada (33%) tervezi elhagyni az országot.[561]

[561] Ligeti–Sik–Szeitl 2015.

TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS NYUGELLÁTÁSOK
A magyar nyugdíjrendszer a rendszerváltás óta[562]

Szikra Dorottya tanulmánya

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI NYUGDÍJRENDSZER

A magyar társadalombiztosítás és azon belül a nyugdíjrendszer 1990 óta számos radikális váltáson ment keresztül, miközben vannak olyan alapvető tulajdonságai, amelyeket végig megőrzött. Negyedszázad múltával egy sajátos, a társadalombiztosítás hagyományos jegyeinek egy részét hordozó, ugyanakkor részben adóból finanszírozott, hibrid rendszer jött létre. A következő fejezetben a folyamatosság és a radikális változások látszólagos ellentmondását igyekszünk feloldani. Mivel a téma óriási, az időskori nyugdíjrendszerre fókuszálunk, időnként érintve a megváltozott munkaképességűek ellátását, azaz a rokkantnyugdíj történetét.

A nyugdíjrendszer rendszerváltás utáni története három nagy korszakra bontható. Az első az 1990-től 1997-ig tartó időszak, amikor a reformok az új, demokratikus politikai rendszerhez és a piacgazdaság viszonyaihoz igyekeztek igazítani a társadalombiztosítási rendszer működését. A következő 13 évben a nyugdíjrendszer részben magánpénztári alapon működött. Ebben az időszakban számos reform érintette az állami nyugdíjrendszert is. A harmadik korszak 2011-től tart a könyv írásának időpontjáig (2016). Ezt az időszakot sajátos kettősség jellemezte: Egyfelől a magánnyugdíjpénztárak államosítása, másfelől olyan neoliberális reformok, mint a rokkantnyugdíjak „kiszervezése" a társadalombiztosításból, vagy az előrehozott és korai nyugdíjak megszüntetése. A jobb átláthatóság kedvéért, ahol ez szükséges, külön tárgyaljuk a *paradigmatikus*, tehát a rendszer belső logikáját, alapelveit érintő reformokat, és a *parametrikus*, tehát a járulékok és a nyugdíjak mértékét, a

[562] Könyvünk egyik hiánya az általános értelemben vett „idősügy" kihagyása a témák közül, ami miatt az idősekkel kapcsolatos szociális szolgálatok ismertetése is hiányzik. A hiányt pótolhatja pl. Czibere–Gál 2010; Krémer 2015.

számítás módját érintő változásokat, még akkor is, ha ez megbontja a szigorú kronologikus rendet.

Magyarország a kötelező társadalombiztosítás bevezetésével az elsők között volt Európában. 1891-ben vezették be a betegség elleni biztosítást, 1907-ben a balesetbiztosítást és 1928-ban a nyugdíjbiztosítást.[563] Ez a rendszer még csak a viszonylag csekély számú ipari munkásságra terjedt ki, tehát a népesség legnagyobb hányadát kitevő mezőgazdasági munkások kimaradtak belőle. A korabeli elit hozzáállását tükrözte, hogy a munkanélküliség elleni biztosítást (szemben például a korabeli Csehszlovákiával) nem vezették be, mert úgy gondolták, az lustaságra ösztönözné a munkásokat.

A társadalombiztosítás jelentősége, hogy a munkásokat arra késztette (illetve a munkáltatókkal együtt inkább *kényszerítette*) az állam, hogy a járulékfizetésen keresztül előre gondoskodjanak jövőbeli kockázataik kivédéséről, pontosabban arról, hogy nehéz helyzetekben ne lehetetlenüljenek el teljesen anyagilag.[564] Robert Castel találó megfogalmazása szerint a vagyontalan bérmunkások a társadalombiztosítás által *kollektív vagyont* szereztek, amely immár lehetővé tette, hogy ők is rendelkezzenek a polgári élet biztonságával.[565] A társadalombiztosítás mind a mai napig a *relatív szociális biztonság* megteremtésének egyik legfontosabb szociálpolitikai eszköze, a jóléti rendszerek egyik alappillére. Miközben elsődleges célja a munkavállalók relatív jólétének a védelme, a nyugdíjbiztosítás célja lehet a végletes szegénységtől való védelem, tehát az *abszolút szegénység* kivédése is.[566]

A társadalombiztosítás abban különbözik a többi szociálpolitikai ellátástól, hogy finanszírozása *járulékokon*, tehát „címkézett" adókon keresztül történik. A *munkavállalók* és a *munkáltatók* által fizetett járulékokat a kezdetektől egy közös alapban gyűjtötték, amelyet a szakszervezetek és a munkáltatók képviselőiből választott *társadalombiztosítási önkormányzatok* irányítottak. Az itt felhalmozott összeg elvileg csak a társadalombiztosítási *járadékok* kifizetésére, a kapcsolódó *szolgáltatások* nyújtására szolgál. Az állam azonban időnként kísértést érez arra (különösen a nagy vagyont akkumuláló nyugdíj esetében), hogy a felhalmozott összegeket más célokra használja – erre már az 1930-as években is találunk példát.[567]

A második világháború előtti nyugdíjbiztosítási rendszer *várományfedezeti* alapon működött, tehát az egyes egyén által befizetett járulékot egy alapba fektette, és később (minimum 9 év várakozás után) fizette ki a felhalmozott alapból a nyugdíjat.

[563] Ferge 1986; Gyáni 1998; Szikra 2000, 2004; Bódy 2004; Tomka 2003, 2008.
[564] Swaan 1988.
[565] Castel 1998, lásd erről Gyáni 1998.
[566] Augusztinovics 2006.
[567] Bódy 2010.

Ez a rendszer érzékeny a gazdasági válságokra, illetve – amennyiben tőzsdére viszik a nyugdíjalap pénzeszközeit – a tőzsdemozgásokra is. A második világháborút követően a legtöbb országban (a háborús rombolás és a hiperinfláció következtében) összeomlottak ezek az alapok, ezért ezek az országok áttértek a biztonságosabb ellátást garantáló *felosztó-kirovó* rendszerre. Eszerint az éppen aktuális járulékokból fizetik ki az adott időszakban a nyugdíjasok járadékát. A várományfedezeti rendszer *intertemporális*, azaz időbeli átcsoportosítást végez egy személy virtuális (vagy valós) számláján, míg a felosztó-kirovó rendszer *interperszonális*, azaz személyek közötti átcsoportosítást, újraelosztást jelent. Ez utóbbiban éppen ezért a generációk közötti szolidaritás is megjelenik.

Az államszocializmus ideje alatt a társadalombiztosítás számos politikai és foglalkoztatáspolitikai célt is ellátott. Privilegizált és büntetett bizonyos társadalmi csoportokat, „kezelte" a kapun belüli munkanélküliséget, segített a téeszekbe és az állami vállalatokba irányítani az aktív korú népességet, és köztük a nők jelentős hányadát.[568] A társadalombiztosítás igazgatását – az állampárt fiókszerveként működő – szakszervezetek látták el.[569] Megszűntek a társadalombiztosítási önkormányzatok és elmosódott a határvonal a társadalombiztosítási alapok és az államháztartás között. Pozitívumként ugyanakkor elmondható, hogy ebben az időszakban megtörtént a mezőgazdasági népesség bevonása a társadalombiztosításba.[570] Az 1980-as évek közepére a kötelező és csaknem teljes foglalkoztatásnak köszönhetően a társadalombiztosítási rendszer szinte az egész társadalmat elérte és egyre bőkezűbb ellátást nyújtott. A nyugdíjrendszer ekkorra „beért", és elérte a később jellemző magas kiadási szintet: ebben az időszakban az összes társadalombiztosítási kiadás a GNP 14,4 százalékát tette ki, a nyugdíjkiadások ezen belül 9,9 százalékot.[571] Az átlagnyugdíj reálértéke hatszorosára duzzadt 1950 és 1987 között.[572]

Az államszocialista időszakban *felosztó-kirovó* nyugdíjrendszer működött, amelynek stabil alapot adott a széles körű foglalkoztatás. A rendszerben erős *szolidáris elemek* működtek. Például a gyesen, gyeden töltött időszak is nyugdíjszerző időnek számított (ez később is megmaradt), a kereseti különbségeket mérsékelte, tehát egyenlősített. Ugyanakkor a társadalombiztosítási rendszert az *ad hoc* döntések és az átláthatatlanság jellemezte. Nem volt érthető összefüggés a be- és kifizetések

[568] Szalai 1992.

[569] Ferge 1986; Szalai 1992; Szabó 2000; Tomka 2003, 2008; Szikra 2009.

[570] 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról. Kelet-európai összehasonlításban az 1975-ös törvény nagyon későn érkezett: Csehszlovákiában és Lengyelországban is jóval hamarabb megtörtént a társadalombiztosítás egységesítése. Lásd Inglot 2008.

[571] Jurth 1987, 132. Augusztinovicsék GDP-re átszámított adatai szerint a nyugdíjkiadások 1970-ben a GDP 3,5%-át, 1980-ban 6,9%-át, 1990-ben pedig a 8,8%-át tették ki. Lásd Augusztinovics et al. 2002.

[572] Augusztinovics et al. 2002, 146.

között, tehát a *biztosítási elv* sérült. Az indexelés hiánya, a politikai motivációból született nyugdíjemelések és az ebből (is) adódó bonyolult számítások miatt bizonyos kohorszok (életkori csoportok) azonos járulékfizetési idő és kereset mellett jóval alacsonyabb nyugdíjhoz jutottak hozzá, mint az akár csak pár évvel korábban született generációk, ami sértette a méltányosság elvét és átláthatatlanná tette a nyugdíjrendszert. Például azok, akik 1993-ban mentek nyugdíjba, az átlagos nyugdíjnál 6 százalékkal alacsonyabb szintű ellátást kaptak, míg azok, akik 1990-ben, 13 százalékkal az átlag fölöttit.[573] Az 1980-as évek második felére a társadalombiztosítás és benne a nyugdíjrendszer számos gonddal küszködött, ezért már ekkor megindult a nyugdíjrendszer reformjáról szóló szakmai és politikai vita.

A rendszerváltás azonban egészen más gazdasági és társadalmi környezetbe helyezte a társadalombiztosítás működését és egyúttal égetőbbé tette a reformok szükségességét. A korábbi baleset- és betegbiztosítás, valamint nyugdíjbiztosítás mellé a munkanélküliség elleni biztosítás is a társadalombiztosítás része lett 1991-től. A társadalombiztosítás számára óriási kihívást jelentett az 1,2 millió megszűnt munkahely, hiszen ezzel a finanszírozási alapja rendült meg, miközben az ellátásokra egyre nagyobb szükség mutatkozott. Az előrehozott és a rokkantnyugdíj tömegesen nyitott menekülő útvonalat a munkanélküliség elől. 1990 és 2005 között a korhatár alatti rokkantnyugdíjasok száma 465 ezerre emelkedett.[574] A következő években a szám csökkent, de így is túl nagy terhet jelentett. A nyugdíjkiadások növekedtek, és meghaladták a (csökkenő) GDP 10 százalékát, miközben a nyugdíjalap hiánya a GDP 0,4 százaléka körül mozgott 1992 és 1996 között.[575]

Az 1990-es évek elején a szakértők között konszenzus alakult ki arról, hogy a fenti gondok orvoslása érdekében egy hárompilléres nyugdíjrendszerre volna szükség, amely a következőképpen nézett volna ki:

1. Költségvetésből finanszírozott, egyösszegű állampolgári *alapnyugdíj;*
2. Keresethez kapcsolt, járulékból finanszírozott *munkanyugdíj*;
3. *Kiegészítő önkéntes* magánbiztosítás.

[573] Simonovits 2009, 9.

[574] Forrás: Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Statisztikai Évkönyve 2012, 2013, 2014. Scharle számításai szerint 1,8%-ról 3,6%-ra nőtt az aktív korúak (15–64 év) a rokkantsági ellátásban részesülők aránya (Scharle 2012, 136., 1. táblázat).

[575] Orbán–Palotai 2005, 8–9.

Annak ellenére, hogy bevezetését az Országgyűlés 1991-ben deklarálta, a nyugdíjrendszer ilyen irányú átalakítása nem történt meg.[576] Ugyanakkor számos olyan változtatásra került sor, amelyek egybecsengtek a szakértők javaslataival. Mindenekelőtt létrehozták az Egészségbiztosítási és a Nyugdíjbiztosítási Alapot, és ezzel megtörtént a társadalombiztosítás „leválasztása" a központi költségvetésről.[577] A társadalombiztosítási alapok önállóságát önkormányzatok voltak hivatottak biztosítani, hasonlóan a második világháború előtti időkhöz. A Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Önkormányzat vezetőit a munkáltatók és szakszervezetek delegáltjaiból választották meg. Az 1991-re tervezett választásokra, részben az állam ambivalens hozzáállása miatt, csak 1993-ban került sor. Még ugyan ebben az évben megnyílt a lehetőség az önkéntes magánnyugdíjpénztárak alapítására.

A jogbiztonság szempontjából is fontos lépés volt 1993-ban a nyugdíjak rendszeres indexeléséről szóló döntés.[578] Az adókból finanszírozott és állampolgári jogon járó alapnyugdíj gondolatát elvetette az ekkor regnáló Antall-kormány és a későbbi kormányzatok is. Az alapnyugdíj helyett a nyugdíjminimum (1991-től) minimális védelmet nyújtott a társadalombiztosításhoz tartozóknak. A többiek számára a segélyezési rendszerben 1998-ban megjelenő időskorúak járadéka szolgált az abszolút szegénység elleni védelemre.[579] Az Antall- és a Boross-kormányok igyekeztek enyhíteni az átmenet szociális feszültségeit, és ennek megfelelően többször is emelték a társadalombiztosítási ellátások színvonalát.[580] Az egyszeri nyugdíj-kiegészítések többnyire degresszív módon, tehát a rosszabb helyzetűeket nagyobb mértékben támogatva valósultak meg. A nyugdíjrendszer felépítését az 1990-es évek első felében a 32. táblázat foglalja össze.

32. TÁBLÁZAT | A nyugdíjrendszer az 1997-es reform előtt

PILLÉR	FELELŐS INTÉZMÉNY	FINANSZÍROZÁS
0. Nyugdíjminimum és időskorúak járadéka (jövedelemtesztelt segély)	Nyugdíjbiztosítási Alap + helyi önkormányzatok	Kötelező járulékok + általános adók
1. Kötelező állami nyugdíj (felosztó-kirovó)	Nyugdíjbiztosítási Alap	Kötelező járulékok
2. Önkéntes magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (non-profit és for-profit)	Önkéntes megtakarítás

[576] 60/1991. (X. 29.) OGY határozat.
[577] 1992. évi IX. törvény és 1992. évi LXXXIV. törvény.
[578] 1993. évi VIII. törvény.
[579] 1993. évi III. törvény.
[580] 7/1993. (II. 27.) OGY határozat; 82/1993. (X. 28.) OGY határozat; 5/1994. (II. 23.) OGY határozat.

Az 1994 és 1998 között regnáló Horn-kormánynak a két legfontosabb intézkedéssorozata a társadalombiztosítás területén az 1996-os Bokros-csomag, valamint a részleges nyugdíjprivatizációt is bevezető 1997-es nyugdíjreform voltak. A Bokros-csomag a társadalombiztosítás rendszeréből elsősorban a táppénzt és a családi ellátásokat (lásd gyed megszüntetése) érintette.[581] Mivel más fejezetek ennek részleteit tárgyalják, mi itt csak egy, a társadalombiztosítás *alapelveit* érintő kérdésre térünk ki. Az Alkotmánybíróság határozatai ugyanis megfogalmaztak a társadalombiztosítási jogosultsággal kapcsolatos olyan elveket, amelyek végül korrekcióra késztették a Horn-kormányt. A testület megállapította, hogy „a *jogbiztonság*, mint a jogállamiság leglényegesebb fogalmi eleme és a *szerzett jogok védelmének* elvi alapja a szociális rendszerek stabilitása szempontjából különös jelentőségű". Azt is hangsúlyozta a testület, hogy a megszorító csomag rohamtempóban való bevezetése alkotmányellenes: „ez a sietség a jogállamiság olyan alapelveit sérti, mint a *jogbiztonság* és a *kiszámíthatóság*".[582]

Az 1989-es Alkotmánynak a szociális biztonságot garantáló paragrafusai és a társadalombiztosításnak mint a szociális védelem eszközének a nevesítése ugyanitt, együtt az Alkotmánybíróság döntéseivel az 1990-es évek közepén tehát képesek voltak megvédeni az állampolgárokat a társadalombiztosítási rendszer hirtelen és drasztikus átalakításától, a szociális jogfosztástól. Ezeket a garanciákat, mint azt később kifejtjük, 2010 után a második Fidesz-kormány leépítette, és így elvette a jogi eszközöket a társadalombiztosításhoz kötődő, „szerzett" szociális jogok érvényesítésére.

Ugyanebben az időszakban számos kisebb, de jelentős *parametrikus* változásra is sor került. A cél elsősorban a társadalombiztosítás egyensúlyi helyzetének javítása volt, az eszköz pedig egyfelől a járulékfizetésre kötelezett társadalmi csoportok körének kiszélesítése, másfelől új bevételek generálása.[583] Ez utóbbira példa az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására bevezetett egészségügyi hozzájárulási adó (eho), amely azonos összegű hozzájárulást igényelt minden munkavállaló részéről,[584] illetve a nyugdíjkorhatár emelése.[585]

1994-ben hozta létre a kormány az Államreform Bizottságot, amelynek jóléti albizottsága volt megbízva egy átfogó nyugdíjreform kimunkálásával. Az albizottság az állami felosztó-kirovó rendszer átstrukturálását és egyetlen kötelező pillérként

[581] 1995. évi XLVIII. törvény.
[582] 42/1995. (VI. 30) AB határozat (kiemelések Sz. D.).
[583] 1996. évi LXXXVII. törvény.
[584] 1996. évi LXXXVIII. törvény.
[585] 1996. évi LIX. törvény.

való fenntartását javasolta 1995 nyarán.[586] Az Államreform Bizottság elfogadta ezt a javaslatot, ugyanakkor a Pénzügyminisztérium egy másik, alternatív koncepcióval állt elő, amely rövid időn belül dominánssá vált.

A NYUGDÍJRENDSZER RÉSZLEGES MAGÁNOSÍTÁSA 1997-BEN ÉS A MAGÁNPÉNZTÁRAK MŰKÖDÉSE

A Pénzügyminisztérium által kidolgozott javaslat a Világbank és a Valutaalap a magánosítást mint a fenntartható nyugdíjrendszer egyetlen járható útját propagáló elképzeléseiből indult ki.[587] A Világbank először Dél-Amerika országaiban kísérletezett a magánosított nyugdíjmodellel: Chilében teljes privatizációt, míg Argentínában részleges magánosítást hajtottak végre a világbanki szakértők segítségével.[588] A nyugdíjrendszer számos országban megjelenő magánosítása azt jelentette, hogy a bismarcki és a beveridge-i elveken nyugvó társadalombiztosítási paradigmák helyébe új, *neoliberális nyugdíj-ortodoxia* lépett.[589]

Az új elképzelés lényege, hogy a tanulmányunk elején említett célok (elsősorban a relatív biztonság megteremtése) mellé a *tőkepiac élénkítése* és a *gazdasági növekedés* is a nyugdíjrendszer céljaként tételeződött. Az érvelés úgy szólt, hogy egy tőkehiányos gazdaságban a külföldi bankok és biztosítótársaságok bevonzása egy kötelező magánnyugdíjrendszeren keresztül pozitívan fog hatni a beruházások finanszírozására, ez élénkíti a gazdaságot, és áttételesen hozzájárul a munkahelyteremtéshez is.[590] A diktatúráktól évtizedekig szenvedő országokban nyitott fülekre talált az az érvelés is, amelyik a „választás szabadságát" állította szembe a „szocialista" múlt részének tekintett állami nyugdíjrendszerrel. A társadalom idősödésére, a demográfiai problémákra – szólt az érvelés – csak az egyéni számlát vezető, *intertemporális* újraelosztás adhat megfelelő választ, amit a magánnyugdíjpénztárak tudnak megvalósítani. Emellett az eladósodott magyar állam a Világbank és a Valutaalap segítségére volt utalva az 1990-es évek elején, és így könnyen hajlott arra, hogy elfogadja a két szupranacionális szervezet javaslatát.[591] Végül a szocialista-liberális kormány az ún.

[586] Müller 2000.

[587] World Bank 1994.

[588] Müller 2000; Orenstein 2008.

[589] Ferge 2000b; Müller 2000.

[590] Ferge 1999, 2000b; Müller 2000; Simonovits 2009, 10–11; Drahokoupil–Domonkos 2012, 288–289.

[591] Míg az ún. SAL1 megállapodás 1990-ben a Világbankkal „csak" a nyugdíjkorhatár növelését, a járulékfizetési időszak drasztikus emelését, valamint a nyugdíjak értékállóságát és a rokkantnyugdíjazás rendszerének szigorú felülvizsgálatát írta elő, addig az 1992-es SAL2 megállapodás már az állami nyugdíjak értékének

argentin modell mellett tette le a voksát, ami a nyugdíjrendszer részleges privatizációját jelentette.[592]

A privatizáció folyamata távolról sem volt transzparens, és bár számos egyeztetés lezajlott az érdekképviseletek, egyes civilszervezetek és a reform irányítói között, a valódi társadalmi vita elmaradt.[593] Azoknak a szakértőknek a hangja, akik a magánbiztosításban elsősorban a szolidaritási elemek hiányát kifogásolták, alig volt hallható a privatizációt hirdető kormányzati propaganda mellett: „a Pénzügyminisztérium tervezetét mint »egyetlen lehetséges megoldást« tárták a nyilvánosság elé, annak ellenére, hogy azt számos alkalommal kemény támadások érték. Ezzel szemben az ellenjavaslat, amelyet a bismarcki–beveridge-i hagyomány követői készítettek, a magyar társadalombiztosítási szakértők körében vezetett, de »sohasem kapott megfelelő nyilvánosságot«".[594]

A három vonatkozó törvényt rohamtempóban fogadták el, a konszenzus lehetőségét nem keresve az ellenzékkel. Mint Augusztinovics és szerzőtársai[595] fogalmaztak: *„Néhány önkényes változtatást a parlamenti vita alatt hajtottak végre a szövegen, amikor a szakembereknek nem volt idejük arra, hogy ellenőrizzék a képviselők által javasolt és az Országgyűlés által elfogadott módosítások konzisztenciáját".* Az ellenzék, és azon belül az időközben konzervatív fordulatot vett Fidesz a nyugdíjprivatizációval szemben foglalt állást, elsősorban a nemzetközi tőke térnyerése elleni érvekkel.

Az 1997-ben bevezetett *paradigmatikus* reformot, tehát a nyugdíjprivatizációt, három törvényben szabályozták.[596] Ezek az új munkavállalók számára kötelezővé tették a magánbiztosítási rendszerbe való belépést, míg ez nyitott lehetőség lett a régi munkavállalók számára. A magánbiztosítást a munkavállalók járulékának részleges átirányításával finanszírozták: a 7%-os járulékból a magánpénztárba 6%-ot, az állami felosztó-kirovó rendszerbe 1%-ot irányítottak. A munkáltatói járulék (ekkor a bruttó bér 24%-a) az állami rendszerbe folyt be. Az összes járuléknak (31%) tehát a negyede gazdagította magánnyugdíjpénztárakat. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a privatizáció ellenére az állami nyugdíjrendszer maradt a domináns „pillér", ahonnan a leendő nyugdíjasok a járadékuk mintegy 75 százalékára számíthattak. Simonovits András (2011) kifejezésével élve, az állami rendszerből „kihasították" a magánbiztosítási rendszer számára szükséges forrásokat.[597] Ezzel a lépéssel a vegyes

csökkentését (új nyugdíjasok esetében), és ezzel párhuzamosan a magánnyugdíj-rendszer ösztönzését is előírták. Lásd Ferge et al. 2000.

[592] Müller 2000.

[593] Kósa 2002.

[594] Ferge 1999, 237, idézi Müller 2000.

[595] Augusztinovics et al. 2002, 480.

[596] 1997. évi LXX.; LXXI. és LXXXII. törvények.

[597] Augusztinovics 2000.

rendszerbe önként belépő (idősebb) munkavállalók elveszítették a korábbi járulékbefizetéseik után járó nyugdíjjogosultságuk egynegyedét, ami Augusztinovics Mária (2000) szerint alkotmányellenes lépés volt. Az önként átlépők és a magánosítást propagálók azonban úgy látták, hogy az elveszett 25 százaléknyi járadékot a magánpénztárak magas hozama bőven kompenzálja majd.

A felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszert és a kötelező magán-nyugdíjpénztári pillért továbbra is kiegészítette az önkéntes magánnyugdíj (lásd 33. táblázat). Az időskori szegénység megelőzését garantálni hivatott 0. pillér reformja, és az esetleges alapnyugdíj gondolata mindeközben elsikkadt.

33. TÁBLÁZAT | A nyugdíjrendszer az 1997-es reform után

PILLÉR	FELELŐS INTÉZMÉNY	FINANSZÍROZÁS
0. Nyugdíjminimum és időskorúak járadéka (jövedelemtesztelt segély)	Nyugdíjbiztosítási Alap + helyi önkormányzatok	Kötelező járulékok + általános adók
1. Kötelező állami nyugdíj (felosztó-kirovó)	Nyugdíjbiztosítási Alap	Kötelező, 24%-os munkáltatói járulék + az állami rendszer tagjainál 7% munkavállalói járulék, a vegyes rendszer tagjainál 1% munkavállalói járulék
2.Kötelező magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (elvileg nonprofit)	Kötelező, 6%-os munkavállalói járulék
3. Önkéntes magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (nonprofit és for-profit)	Önkéntes megtakarítás

A magánnyugdíjpénztárak a törvény szerint nonprofit egyesületek lehettek, saját választott vezetőséggel.[598] Bár számos valódi, kölcsönösségen alapuló, nonprofit pénztár alakult, a pénztárak többsége nagy bankok és biztosítótársaságok fiókintézménye volt.[599] 2005-re a „valódi" nonprofit pénztárak aránya drasztikusan lecsökkent (a kezdeti 20 százalékról 8 százalékra 2004-ben).[600] Ezzel párhuzamosan a pénztári tagok 80 százaléka négy nagy bank és biztosítótársaság között oszlott meg. Az így kialakult *oligopol* helyzet rontotta a pénztárak közötti versenyt és a választási szabadságot is korlátozta. További gondot jelentett, hogy míg elvileg a pénztárak demokratikusan, a közgyűléseiken keresztül hozták meg döntéseiket, a valóságban gyakran előfordult, hogy a közgyűlés irányítói a bank vagy biztosító vezetői közül kerültek ki, és a „valódi" tagságot nem tájékoztatták megfelelően a döntések hátteréről és ha-

[598] A pénztárak működését a következő jogszabályok szabályozták: 1997. évi LXXII., valamint a 172/1997. (X. 6.) és a 282/2001. (XII. 26.) kormányrendeletek.

[599] A legnagyobbak ezek közül: AXA, ING, AEGON, Allianz, Erste és OTP.

[600] Czajlik–Szalay 2005, 27.

tásairól.[601] Az önkormányzati jellegű irányítási rendszer tehát a gyakorlatban nem működött.[602]

A magánnyugdíjpénztárak működésével kapcsolatos egyik legkomolyabb gond az volt, hogy adminisztrációs költségeik óriásira duzzadtak. Hivatalosan átlagosan a járulékok 4-5 százalékát fordították erre a célra a pénztárak, azonban szakértői számítások szerint a valóságban több, mint 10 százalékot.[603] A magas költségek, valamint az a tény, hogy a tőke 75 százalékát alacsony hozamú (de biztonságos) állami alapokban tartották a pénztárak, alacsonyan, 0% körül tartotta az átlagos reálhozamot.[604] Mint Drahokoupil és Domonkos (2012) rámutatnak, az államkötvényeket sokszor éppen azért bocsátották ki, hogy a magánpénztárak miatt keletkezett államháztartási hiányt pótolják, ami egy igen drága „körkörös" módja az állam finanszírozásának.[605] A szakértők egybecsengő véleménye szerint tehát a magánnyugdíjpénztárak nem váltották be a hozzájuk fűzött (túlzott) reményeket.[606] Ennek az egyik oka ugyanakkor a gyengekezű állami ellenőrzés (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete – PSZÁF) lehetett.

Az első Orbán-kormány, bár ellenezte a magánosítást, eleinte nem lépett fel drasztikusan a magánpénztárak és a vegyes rendszer ellen. A ciklus végén azonban, 2002-ben, a Fidesz megszüntette a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságot és egyúttal azt a minimumgaranciát is, ami a vegyes rendszerbe átlépők számára biztosította az állami nyugdíj mértékét negatív reálhozam esetén is.[607] Összességében sajátos kettősség jellemezte a Fidesz hozzáállását a társadalombiztosítás intézményeinek privatizációjához, hiszen míg a nyugdíjrendszer esetében egyértelműen ellenezték azt, addig az egészségügyi ellátás esetében az állami tulajdont gyengítő intézkedést hoztak.[608] A Medgyessy-kormány még 2003 januárjától visszaállította a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagságot, a minimumgaranciát azonban már nem.[609]

A magánpénztárak tagsága 2004-re elérte a 2,4 millió, 2010-re pedig a 3 millió főt. A pénztári tagok többsége önként (tehát nem új munkavállalóként) lépett át a magánnyugdíjpénztárba. Az idősebb átlépők jelentős része azonban előre kiszámítható módon vesztese volt saját döntésének, mivel az 1998 előtti befizetéseik egyne-

[601] Uo. 29–30.

[602] Ámon et al. 2002.

[603] Mesa-Lago 2014, 9.

[604] Czajlik–Szalay 2005, 37, 52; Hirose 2011; Mesa-Lago 2014; Simonovits 2009, 19–20.

[605] Drahokoupil–Domonkos 2012, 290.

[606] Simonovits 2009; Hirose 2011.

[607] 2001. évi LXXXIV. törvény.

[608] Pl. 2001. évi CVII. törvény. Ez az ún. Mikola-törvény lehetővé tette az önkormányzati tulajdonban lévő egészségügyi intézmények értékesítését.

[609] 2002. évi XLII. törvény.

gyed része az átlépés miatt már nem számított bele későbbi nyugdíjukba. Orbán és Palotai (2005) számításai szerint a vegyes rendszerbe belépők jelentősen alacsonyabb nyugdíjra számíthattak, mint azok, akik az állami rendszerben maradtak, még 2,1 százalékos nettó reálhozammal kalkulálva is.[610] Hasonló eredményre jutott Simonovits (2009), aki szerint a vegyes rendszerben elszenvedett veszteségek 20 év járulékfizetést követően 9,8–12,5 százalékra, 30 év járulékfizetést követően több mint 18 százalékra tehetők.[611] A nők különösen rosszul jártak az átlépéssel, hiszen míg a gyesen és gyeden töltött idő az állami rendszerben nyugdíjszerző időnek számított, a magánpénztári rendszerben csupán egy évet számoltak el.

A fent ismertetett problémák fényében magyarázatra szorul a magánnyugdíjpénztárak nem várt népszerűsége. Az átlépők magas száma (a sikeres kormányzati és magánpénztári kommunikáció, illetve a társadalombiztosítás legitimációjának tudatos rombolása mellett), mindenekelőtt annak volt köszönhető, hogy ezt a döntést, a „választás szabadságára" hivatkozó retorika ellenére, a valóságban többnyire nem a munkavállalók, hanem munkáltatóik hozták meg. A foglalkoztatókat (akik többnyire maguk utalták a munkavállalói járulékokat is a magánnyugdíjpénztárak felé) a pénztárakat működtető bankok és biztosítótársaságok kedvező csomagajánlatokkal, marketingfogásokkal igyekeztek rábírni dolgozóik átléptetésére. A magánpénztárakat az is vonzóvá tette, hogy a felhalmozott összeg örökölhetőségét hirdették – annak ellenére, hogy a szakértők éppen a hozzátartozói nyugdíjak hiányát hozták fel a magánpénztárak egyik hátrányaként. Az özvegyi és árvasági ellátást mindeközben az állami pillérre hagyták.[612]

A szolidaritási elemeket nélkülöző rendszer a magas keresetűek számára magasabb összegű nyugdíjjal kecsegtetett, mint a plafonírozott állami nyugdíjak. A magánpénztárak mellett szóló érv volt továbbá az átláthatóság és az egyéni számla létrehozása is. A fent már említett minimumgarancia is hozzájárulhatott a népszerűséghez, hiszen ez jelentősen csökkentette az átlépéssel járó kockázatot. Felismerve, hogy az idősebb generáció jelentős része rosszul jár, ha önként magán-nyugdíjpénztári taggá válik, a Medgyessy-kormány korlátozta az idősebb munkavállalók vegyes rendszerbe való önkéntes átlépését.[613] Hasonló okokból tette lehetővé a Bajnai-kormány 2009-ben az idősebb (52 év feletti) pénztártagok visszalépését az állami rendszerbe.[614]

[610] Orbán–Palotai 2005, 27.

[611] Simonovits 2009, 19.

[612] Augusztinovics 2000; Ferge 2000a; Ámon et al. 2002.

[613] Az önkéntes belépést legalább ötéves társadalombiztosítási jogviszonyhoz és 30 év alatti életkorhoz kötötte.

[614] 2009. évi LXXVII. törvény.

A nyugdíjprivatizáció ugyanakkor nem csak az egyes munkavállalóknál, tehát mikroszinten, de a makrogazdaság szintjén is komoly problémákkal járt. Miközben a várt gazdaságélénkítő hatás elmaradt, a magánnyugdíjpénztárba irányított források folyamatosan növelték az állami nyugdíjrendszer hiányát, hiszen a felosztó-kirovó rendszerből finanszírozták az éppen aktuális nyugdíjakat, miközben az ide fizetett járulékok mértéke (a vegyes rendszer növekvő tagsága miatt) folyamatosan csökkent. Ez az ún. áttérési költség (transition cost), amely évről évre nagyobb terhet rótt az állami rendszer hiányát kipótoló központi költségvetésre: 1999-ben még „csupán" a GDP 0,5%-ára, 2007-re már a GDP 1,2%-ára rúgott ez az összeg.[615] Ehhez járult még a járulékcsökkentés és a 13. havi nyugdíj okozta hiány is. A rendszer finanszírozási feszültsége a 2004-es EU-csatlakozással tovább nőtt. A maastrichti kritériumok betartása szigorú költségvetési korlátot jelentett, ami két tűz közé szorította a mindenkori kormányokat. A fenti helyzet miatt az EU átmenetileg, 2010-ig engedélyezte a (részleges) nyugdíjprivatizációt végrehajtó, újonnan csatlakozott országoknak, hogy az áttérés költségeit figyelmen kívül hagyják az államháztartás hiányának számításakor.

Bár nem a nyugdíjrendszerhez tartozik, a társadalombiztosítás magánosításának tárgyalásakor fontos megemlíteni a második Gyurcsány-kormány zsákutcába futott kísérletét a betegbiztosítási rendszer privatizációjára. Az egyéni hozzájárulás szerepét hangsúlyozva, részben a hálapénz sok évtizedes rendszerének felszámolása céljával a kormány bevezette az egységes (300 Ft-os) vizitdíjat és kórházi napidíjat 2007-ben.[616] Az egészségügyi rendszer több-biztosítós modellje egymással versengő szereplőkre, magán- és állami kézben lévő egészségbiztosítási pénztárakra bízta volna az egészségügy működtetését.[617] Végül a fenti elképzeléseket elsodorta a Fidesz által kezdeményezett 2008-as ún. „szociális népszavazás", és a több-biztosítós modell is lekerült az egészségügyi reformok napirendjéről.[618]

TOVÁBBI REFORMLÉPÉSEK 1997 ÉS 2011 KÖZÖTT

Az 1997-es nyugdíj-magánosítással párhuzamosan a felosztó-kirovó rendszer fenntarthatóságára irányuló intézkedések is történtek. A hivatalos nyugdíjkorhatárt fokozatosan felemelték, a férfiak esetében 60-ról 62, a nőknél 57-ről 62 éves korra. A tényleges nyugdíjkorhatár azonban ennél jóval alacsonyabb maradt (nőknél 55,

[615] Erről a folyamatról lásd pl. Barr–Diamond 2008; Drahokoupil–Domonkos 2012, 288.
[616] 2006. évi CXV. törvény.
[617] 2008. évi I. törvény.
[618] A fenti intézkedés visszavonása: 2008. évi XXIV. törvény.

férfiaknál 60 éves kor körül), mivel a korai és előrehozott nyugdíjazás lehetősége, a nyugdíj összegének valamelyes csökkentése mellett, továbbra is megmaradt.

A nyugdíjak alakulását végig befolyásolta, hogy az indexelés milyen módszerét alkalmazták. Lehet a GDP-hez, a bérekhez, az árakhoz, vagy ezek valamilyen kombinációjához igazítani a nyugdíjak értékét. Az általános gazdasági feltételek minden esetben másképp befolyásolják a kimenetet. 1992 és 1997 között a nyugdíjakat a nettó bérnövekedéshez kötötték, ami a magas infláció miatt a reálnyugdíjak értékvesztéséhez vezetett. Az 1997-ben bevezetett *svájci indexelés* a várható országos bruttó átlagkereset növekedése és a várható fogyasztói áremelkedés fele-fele arányban súlyozott átlagával számol. Hátránya lehet, hogy az átlagkeresetek növekedése esetén attól jelentősen elmaradhatnak a nyugdíjak. Ha csak az árindexhez kötik a nyugdíjemelést és a bérek emelkednek, a nyugdíjak rohamosan távolodnak a bérektől. (Jelenleg ez a gyakorlat.)

Jellemző trend ebben az időszakban, hogy a munkavállalók járulékait növelték, míg a munkáltatókét fokozatosan csökkentették az egymást követő kormányok. Összességében 1996 és 2007 között a nyugdíjjárulékok jelentősen, 31 százalékról 25 százalékra csökkentek. Az első Orbán-kormány ugyanakkor számottevő forrásokat vont ki a társadalombiztosítási rendszerből azzal, hogy a törvény által előírt *nyugdíjemelés* mértékét csökkentette.[619] A Medgyessy-kormány, kompenzálandó a korábbi veszteségeket, több ízben emelte a nyugdíjakat, méghozzá degresszív módon, a szolidaritás elemet erősítve. A legjelentősebb reform a (sokak által az adott helyzetben könnyelmű lépésnek tekintett) 13. havi nyugdíj bevezetése volt 2004-től fokozatosan, már az első Gyurcsány-kormány idején, amely azonban, a nyugdíjjárulékok csökkentése mellett, jelentős hiányt okozott a Nyugdíjbiztosítási Alapban.[620] A szolidaritás elvével ellentétes volt ugyanakkor az *előrehozott nyugdíjak* szigorítása a második Gyurcsány-kormány idején: A nehéz fizikai vagy pszichés terheléssel járó munkakörökben dolgozók korai nyugdíjának finanszírozását fokozatosan a munkáltatóra terhelték az új, 13 százalékos ún. *korkedvezmény-biztosítási járulékkal.*[621]

A *rokkantnyugdíjak rendszerét* is átalakította a szocialista-liberális koalíció. A *rehabilitációs járadék* bevezetése, ha megfelelő intézményi változással járt volna, megnyitotta volna az utat a fogyatékossággal élő és megváltozott munkaképességű személyek számára a valós foglalkoztatás felé.[622] A valóságban azonban sokkal inkább a hozzájutás szigorítása történt, jelentős pozitív, rehabilitációs aktiváló elemek nélkül:

[619] 1998. évi XCI. törvény.

[620] 78/2003. (VI. 24.) OGY határozat; 2003. évi LXXXIV. törvény; 2004. évi XXI. törvény; 2005. évi CLXXIII. törvény.

[621] 2006. évi CXIX. törvény.

[622] 2007. évi LXXXIV. törvény.

Az addigi 67 százalék helyett már csupán 79 százalékos munkaképesség-csökkenés esetén ítélték meg a rokkantnyugdíjat. 50 és 79 százalék között rehabilitációs járadék járt, amelyhez a munkaügyi szervezetekkel való együttműködési kötelezettséget és háromévenkénti felülvizsgálatot is előírtak.

A 2009-től regnáló Bajnai-kormány a társadalombiztosítás területén is elsősorban a gazdasági válság hatásainak kezelésével foglalkozott. A legnagyobb mértékű elvonást a 13. havi nyugdíj fokozatos eltörlése jelentette. A kormány a nyugdíjkorhatár emeléséről is döntött (2022-re téve a 65 év elérését), korlátozta a nyugdíj melletti munkavállalást és módosította a nyugdíjak indexelésének szabályát is.[623] A *nyugdíjminimum* befagyasztása (különösen az ahhoz kötött segélyek összegének jegelése miatt) a legszegényebbeket érintette. Bár rövid távú intézkedésnek szánták, a 2010 után regnáló második és harmadik Orbán-kormány „folytatta" a befagyasztást. Ennek nyomán az átlagnyugdíj és a nyugdíjminimum nominális értéke jelentősen eltávolodott egymástól.

Az 1990-es évek végére tehető a rövid életű társadalombiztosítási önkormányzatok megszüntetése is. A jogok korlátozására az Egészségbiztosítási Önkormányzatot ért korrupciós vádak szolgáltattak alapot. Annak ellenére, hogy a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat működésével kapcsolatban nem merült fel hasonló probléma, a Horn-kormány korlátozta mindkét társadalombiztosítási önkormányzat jogkörét 1997-ben, és elhalasztotta az ekkor esedékes tb-önkormányzati választásokat is.[624] Az Orbán-kormány 1998-ban állami felügyelet alá helyezte a társadalombiztosítási alapokat, ezzel adva meg a kegyelemdöfést a biztosítási önkormányzatoknak.[625] Így az alapok elvesztették korábbi önállóságukat, és megszűnt felettük a munkavállalók és munkáltatók demokratikus kontrollja.[626] A mindenkori hatalom szempontjából eltűnt egy fontos akadály a későbbi drasztikus beavatkozások elől.

A 2011-ES NYUGDÍJREFORM

A Fidesz, mint azt már fent említettük, az 1997-es nyugdíjprivatizációt elvi alapon ellenezte, és az első kormányzása idején korlátozta is annak súlyát. 2010-ben, a kétharmados parlamenti többség birtokában azonban radikális lépésre szánta el magát.

[623] 2009. évi XL. törvény.
[624] 21/1997. (III. 19.) OGY határozat.
[625] 1998. évi XXXIX. törvény.
[626] Ferge 2000a.

Megszüntette a magánpénztári pillért és államosította az ott felgyülemlett vagyont. 2011-re újra egy állami és egy önkéntes magánpillérből álló nyugdíjrendszer jött létre (lásd 34. táblázat).

34. TÁBLÁZAT | A nyugdíjrendszer a 2011-es reform után

PILLÉR	FELELŐS INTÉZMÉNY	FINANSZÍROZÁS
0. Nyugdíjminimum és időskorúak járadéka (jövedelemtesztelt segély)	Nyugdíjbiztosítási Alap + helyi önkormányzatok	Kötelező járulékok + általános adók
1. Kötelező állami nyugdíj (felosztó-kirovó)	Nyugdíjbiztosítási Alap	Kötelező munkavállalói járulék és munkáltatói szociális hozzájárulási adó
2. Önkéntes magánnyugdíj	Magánnyugdíjpénztárak (non-profit és for-profit)	Önkéntes megtakarítás

A drasztikus lépéshez számos gazdasági és politikai ok együttállása kellett. A makrogazdasági okok közül kiemelkedik a 2008-as gazdasági válság, ami Magyarországot különösen érzékenyen érintette. A GDP zuhanása az államháztartás hiányának emelkedésével járt, amelyet, mint azt korábban kifejtettük, a vegyes nyugdíjrendszerre való áttérés költségei is évről évre növeltek. Az Orbán-kormány, más kelet-európai országokkal együtt, az Európai Bizottsághoz fordult annak érdekében, hogy az eredetileg 2010-ig szóló derogációt, ami lehetővé tette, hogy az áttérés költségeit az államháztartási hiányból levonják, a válságra való tekintettel meghosszabbítsa. 2010 nyarán a Bizottság (részben a görög válság hatására) úgy döntött, hogy nem adja meg ezt a lehetőséget. Az Orbán-kormány számára elsődleges fontosságú volt a maastrichti szabályok betartása (a költségvetési hiány és az államadósság csökkentése), mivel ez biztosította számára az EU-s kontrolltól független gazdaságpolitikai mozgásteret.[627] A 2010-es országgyűlési választások kampányában ígért 16%-os egykulcsos személyi jövedelemadó, amelynek bevezetéséhez a kormány ragaszkodott, mindeközben előreláthatóan csökkentette az államháztartás bevételeit.

A gazdasági válság, az EU-s elutasítás és az egykulcsos szja melletti elkötelezettség voltak tehát azok a körülmények, amelyek a kormányt arra indították 2010 októberében, hogy először ideiglenesen, 14 hónapra, a magán-nyugdíjpénztári járulékfizetéseket az államkasszába irányítsa – ekkor még a Nyugdíjbiztosítási Alap javára.[628] Ugyanekkor a miniszterelnök Nyugdíjvédelmi Biztost nevezett ki és megnyitotta

[627] Szintén a gazdaságpolitikai mozgásterének növelése érdekében volt a második Orbán-kormány elkötelezett a Bajnai-kormány által az IMF-től és az Európai Központi Banktól felvett hitel minél gyorsabb visszafizetésére.

[628] 2010. évi C. törvény.

a magánpénztárból való kilépés lehetőségét.[629] Ezt követően az események felgyorsultak. Novemberben Matolcsy György pénzügyminiszter már a harmadik pillér teljes megszüntetéséről és a kétpilléres nyugdíjrendszer visszaállításáról beszélt, ami december közepén meg is történt: A vonatkozó törvényt társadalmi vita és az ellenzékkel, érdekképviseletekkel, szakértőkkel vagy civilszervezetekkel való egyeztetés nélkül, rohamtempóban fogadta el a Fidesz–KDNP parlamenti többség.[630] Mindezt úgy tehette meg a kormánypárt, hogy megkerülve az eljárásjogi szabályokat, egyéni képviselői indítvánnyal nyújtotta be a törvénytervezetek többségét.[631]

Az államosítást a kormány egyfajta zsarolással érte el. Az állította, hogy a magánnyugdíjpénztárban maradók elveszítik az állami rendszerben szerzett nyugdíjjal kapcsolatos jogosultságukat, amely, mint azt fent említettük, a teljes nyugdíjuk mintegy 75 százalékát adta. Ezzel a „visszautasíthatatlan ajánlattal"[632] a pénztári tagok döntő többsége élt: a nagyjából 3 millió fő 97 százaléka „átlépett" az állami nyugdíjrendszerbe. Amellett, hogy a döntésre csupán egy hónap állt rendelkezésre, a magánpénztárban való maradást adminisztratív eszközökkel hátráltatták; az „átlépés" ezzel szemben automatikusan megtörtént. Az „átlépők" nyugdíjvagyona a három miniszter és a Nyugdíjbiztosítási Alap igazgatója által felügyelt, átláthatatlanul működő Nyugdíjreform és Adósságcsökkentési Alapba vándorolt.[633] A teljes nyugdíjvagyon óriási összeget, a GDP mintegy 10 százalékát tette ki. A miniszterelnök, megnyugtatandó a közvéleményt, írásba adta, hogy 2011 során létrehozzák az állami rendszerben az egyéni számlák rendszerét – ez 2016-ig nem történt meg.[634] 2012-ben a magánpénztárban maradók állami nyugdíjra való jogosultságát visszaállították, de ekkor már kevesebb, mint 100 ezer fő maradt magán-nyugdíjpénztári tag.

A „maradók" jogi helyzetét tovább nehezítette, hogy a munkáltató által fizetett nyugdíjbiztosítási járulékot átkeresztelték *„szociális hozzájárulási adóra" (szoha)*. Erre azért volt (a kormány szempontjából) szükség, hogy ne lehessen bíróság előtt „szerzett jogra" hivatkozni a döntés megtámadásánál (mint az a Bokros-csomag esetében történt).[635] Ennek ellenére a magán-nyugdíjpénztári tagok egy része a magán-

[629] A Nyugdíjvédelmi Biztos az a Selmeczi Gabriella lett, aki a társadalombiztosítási önkormányzatok felszámolásakor, 1998-ban, a terület felelőse volt, http://nol.hu/gazdasag/nyugdijvedelmi_miniszterelnoki_megbizott_lett_selmeczi_gabriella-849311, letöltve 2015. április 4.

[630] 2010. évi CI. törvény; 2010. évi CLIV. törvény.

[631] A folyamatok átláthatatlanságát jelzi, hogy a 2011-es nyugdíjreformnak egyetlen nyilvános háttéranyaga van, és azt is a mezőgazdasági miniszter (!) jegyzi (J/8218 sz. jelentés, 2012).

[632] Simonovits 2011.

[633] 2011. évi XIII. törvény.

[634] http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20110202-orban-viktor-miniszterelnok-sajtotajekoztatot-tart-szerdan-a-parlamentben.html, letöltve 2015. 05. 08.

[635] 2011. évi CLVI. törvény.

pénztárakat képviselő Pénztárszövetséggel együtt az Alkotmánybírósághoz fordult. Időközben (még 2011-ben) azonban egy gyors törvénymódosítással (szintén egyéni képviselői indítvánnyal) a parlament kivette az Alkotmánybíróság jogköréből a költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket. Az érintettek később az Európai Emberi Jogok Bíróságához fordultak, amely azonban arra hivatkozva utasította el a jogorvoslatot, hogy a pénztári tagok „önként" léptek át az állami rendszerbe.

A munkáltatói járulék átkeresztelése szoha-ra a szűken értelmezett, technikai módosításon túlmutató, a társadalombiztosítás alapelveit érintő kérdéseket vet fel. Az adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény úgy fogalmaz, hogy a szociális hozzájárulási adót a „szociális biztonsághoz [...] továbbá az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges államháztartási források biztosítása céljából" fizeti a munkáltató, tehát ezt a forrást a társadalombiztosítás céljaira használja az állam. Ugyanakkor a munkavállalóra nézve „támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja" (453. §). A költségvetési törvények rendre előirányozzák a szoha elosztását, 2016-ig a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alap között. 2017-ben először a Nemzeti Foglalkoztatási Alap is részesül ebből az adóból.[636] A szoha tehát hasonlóan működik a társadalombiztosítási járulékokhoz (címkézett adó), ugyanakkor konkrét, a munkavállalókra vonatkozó jogosultság nélkül. A „szerzett jog" jelleg tehát megszűnt. Egyes szakértők szerint ezzel *de jure* megszűnt a társadalombiztosítás intézménye Magyarországon.[637]

További joggyengítést jelent, hogy a 2011-ben egyoldalúan elfogadott Alaptörvényből a társadalombiztosítás mint a szociális biztonság megteremtésének legfontosabb eszköze kimaradt.[638] Az Alaptörvény ugyanakkor leszögezi, hogy a nyugdíjrendszer „szolidaritáson alapul" és biztosítja a „nők kiemelt védelmét" [XVIII. cikk, (4) bek.]. A nyugdíjrendszer viszonylagos stabilitására utal, hogy az azt szabályozó legfontosabb, „sarkalatos" törvény (1997. évi LXXXI.) továbbra is leszögezi, hogy a „kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése és fejlesztése az állam feladata" (1. §). „Az állam a társadalombiztosítási nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket. [Ekkor] a központi költségvetés a különbség összegét előirányzatként biztosítja" [2. § (2) bek.].

A reform nyomán létrejött nyugdíjrendszer összességében az 1997 előtti állapotot tükrözi, tehát az egy állami, felosztó-kirovó pillérből és egy önkéntesen választ-

[636] A 2017-es költségvetési törvény szerint a következő arányban: 71,61% Ny-Alap, 20,50% E-Alap, 7,89% F-Alap.

[637] HVG 2012; Ferge 2014, 131; Krémer 2013.

[638] Juhász 2015.

ható, tőkefedezeti pillérből áll (lásd 34. táblázat).[639] A segélyezési rendszer részeként működő időskorúak járadéka, valamint a nyugdíjminimum intézménye változatlanul megmaradt, összegei 2009 óta nem változtak és semmi esetre sem elegendőek az időskori szegénység elleni védelemre. Az előbbi 22 800 és 37 050 Ft között mozog (rászorultságtól, életkortól és családi helyzettől függően), az utóbbi 28 500 Ft. Ez egyfelől a kisnyugdíjasok szűk körét érinti, másfelől azonban a segélyek nyugdíjminimumhoz kötése miatt a segélyezettek tömegei számára igazi tragédiát jelent.

A visszaállamosítás mellett az egyik legfontosabb paradigmatikus reform ebben az időszakban a *rokkantnyugdíjaknak* a társadalombiztosítási rendszerből való eltávolítása 2012-től.[640] Történelmi jelentőségű lépésről van szó, hiszen a kezdetektől (azaz 1928-tól) fogva a nyugdíjrendszer szerves részét képezték a temetéssel, rokkantsággal (megváltozott munkaképességgel), árvasággal és özvegységgel kapcsolatos ellátások. 2012 januárjától azonban a korábbi rokkantnyugdíjasok közül a 62 év felettiek időskori nyugdíjra (kb. 400 ezer fő), a fiatalabbak adókból finanszírozott *rokkantsági ellátásra* (250 ezer fő), valamint ideiglenes *rehabilitációs ellátásra* (190 ezer fő) lettek jogosultak. A fogyatékossággal élők ellátására gondolva ún. *rokkantsági járadékra* jogosultak azok, akik egészségkárosodásukat 25 éves koruk alatt szerezték, és a károsodás mértéke legalább 80 százalékos (2016-tól 70 százalékos).[641] A társadalombiztosítási alapelveknek teljesen ellentmondó módon a rokkantsági *járadék* egyösszegű (34 475 Ft 2016-ban) és nem szükséges hozzá szolgálati idő, korábbi járulékfizetés. Ezzel szemben a rokkantsági *ellátás* járulékfizetési időhöz és a korábbi kereset mértékéhez van kötve. A rehabilitációs ellátás maximuma az 50 ezer Ft-ot sem éri el, és legfeljebb három évre állapítható meg – az alatt a jogosult saját rehabilitációja érdekében együttműködésre kötelezett. Ezután az ellátást meghosszabbítani nem lehet akkor sem, ha nem sikerült a rehabilitáció. A rokkantsági és a rehabilitációs ellátást az Egészségbiztosítási Alapból és a (társadalombiztosítási rendszeren kívüli) Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból finanszírozzák.

A reformmal a kormány nem titkolt célja a nyugdíjrendszer „profiltisztítása" és a rokkantnyugdíjasok közül a valójában foglalkoztatható, „potyautasként" megbélyegzett ellátottak kiszűrése volt. A mindenkire kiterjedő felülvizsgálat utazásokat, várakozást igényelt és sokakban szorongást keltett. Rohanó tempója miatt számos embertelen, téves, utóbb felülvizsgálatra szoruló döntés született. Mintegy 20 (egyes számítások szerint 30) ezren teljesen kikerültek az ellátottak közül. Több becslés szerint összesen nagyjából 100 000 fő veszítette el a rokkantellátásra vagy nyug-

[639] Az önkéntes pénztári tagságot az állam a személyi jövedelemadó 20%-os csökkentésével honorálja.
[640] 2011. évi CXCI törvény.
[641] Módosított 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet.

díjra való jogosultságát, illetve ellátásának egy részét a felülvizsgálatok során. Őket, mint „foglalkoztathatókat" a munkanélküli-ellátó rendszer, tehát praktikusan a közmunka és a segélyezés rendszerébe tolták át.[642] Összefoglalóan a rokkantnyugdíjasok „eltávolítása" nyomán a nyugdíjban részesülők száma egy év alatt (2011 és 2012 között) 18 százalékkal, 2,8 millióról 2,2 millióra csökkent. Míg korábban az időskori nyugdíjban részesülők aránya a rendszeren belül 60-63 százalék volt, ez 2014-re 92 százalékra nőtt. Ezzel párhuzamosan a rendszerből kitaszítottak, tehát a nem nyugdíjszerű ellátásban részesülők száma megháromszorozódott.[643]

A Fidesz „nyugdíjrendszerváltásának" részeként a *korai és előrehozott nyugdíjakat* is megszüntették.[644] Ennek értelmében senki nem mehet nyugdíjba a hivatalos nyugdíjkorhatár (2012-ben 62 év) alatt. Ez a lépés, csakúgy, mint a rokkantnyugdíjak reformja „aktiváló", neoliberális megközelítést sugall. A rokkantnyugdíjrendszer szigorítása és a korai nyugdíjak eltörlése a 2011-es megszorító csomag, a Széll Kálmán Terv, valamint az Európai Bizottság számára készült, és az EU-s makrogazdasági követelményeknek való megfelelést bizonyítani hivatott, neoliberális ihletésű, aktiváló célokat megfogalmazó Nemzeti Reform Program része volt.[645] Ezzel ellentétes szándékot tükröz azonban az a döntés, amely megtiltotta az állami alkalmazottak 62 év feletti foglalkoztatását. Az ő esetükben tehát a 62 éves hivatalos nyugdíjkorhatár nem mint lehetőség, hanem, mint *kötelezettség* jelentkezik. A merev, az állami alkalmazottakat diszkrimináló szabályozás okaival kapcsolatban csak találgatások léteznek, amelyek közül a leginkább valószínű, hogy a korábbi, szocialista-liberális kormányok alatt szolgáló bíráktól és köztisztviselőktől kívánt megszabadulni a kormány lehetőleg lojális és fiatal munkavállalókkal váltva ki őket. Mint azt az Európai Bíróság később kimondta, a 62 év feletti foglalkoztatás tilalma megvalósítja az életkor alapján való diszkriminációt, és mint ilyen az Európai Unió jogába ütközik.[646]

A „kemény" 62 éves korhatárnak ellentmond, és a kormány női szerepekről alkotott konzervatív elképzelését tükrözi az az ún. Nők 40 program, amely 2013-tól megengedi a nők számára, hogy a kötelező nyugdíjkorhatár előtt teljes nyugdíjjal nyugdíjba menjenek, amennyiben rendelkeznek 40 év járulékszerző idővel.[647] A gyermeknevelési szabadságon töltött évekből maximum 8 év járulékszerző időnek számít, szemben a felsőoktatásban töltött évekkel.[648] Összesen tehát 32 év keresőtevé-

[642] Lásd pl. http://hvg.hu/itthon/20130321_VG_A_rokkantak_11_szazalekatol_vettek_el, letöltve 2016. 06. 12.

[643] KSH 2014, Nyugdíjak és...

[644] 2011. évi CLXVII. törvény.

[645] A Magyar Köztársaság Kormánya 2011.

[646] Európai Bizottság 2012.

[647] 1997. évi LXXXI. törvény 18. §.

[648] A képzetlenebb nők tehát jobban járnak a Nők 40 programmal.

kenységgel szerzett szolgálati idő elégséges a kedvezményes nyugdíjba vonuláshoz.[649] A Nők 40 program abból a szempontból is egy sajátos konstrukció, hogy – más országokban nem ismert módon – összeköti a nyugdíjrendszert a népesedéspolitikával, hiszen kimondott célja a nagyszülői (nagyanyai) gondoskodás elősegítése és így a fiatal generáció gyermekvállalásának megkönnyítése. A vártnál népszerűbb lett ez a lehetőség. Míg 2012-ben 60 ezren, 2015-ben már 122,5 ezren mentek nyugdíjba a Nők 40 program keretében.[650] A jövőben gondot fog okozni, hogy a hivatalos nyugdíjkorhatárt (tehát a *férfiakra* kötelező korhatárt) fokozatosan, évente 6 hónappal emeli a törvény, ami a Nők 40 program változatlansága mellett fokozatosan növekvő szakadékot teremt a férfiak és a nők effektív (valóságos) nyugdíjkorhatára között.[651]

A *nyugdíjak mértékének* kiszámításánál az 1988-as év óta keletkezett bruttó jövedelmeket veszi figyelembe a törvény úgy, hogy a munkában töltött utolsó évhez igazítják az összeget (valorizáció). A helyettesítési ráta (a nyugdíj a korábbi jövedelem százalékában) a járulékfizetési idő arányában nő és 40 év szolgálati idő után éri el a 80 százalékot (lásd 35. táblázat). A 40 éves munkaviszonyhoz képest minden munkában töltött plusz év a helyettesítési ráta 2 százalékos emelkedésével jár (bónusz), ami azt jelenti, hogy 100 százalékos helyettesítési rátát is elérhet az, aki 50 évig dolgozik. Mint fent említettük, 2012 óta (kivételes esetektől eltekintve) a közszférában dolgozók nem élhetnek a későbbi nyugdíjba vonulás lehetőségével. A munkavállalók többsége 35–40 éves munkaviszony után megy nyugdíjba.[652]

Az átlagnyugdíj 115 ezer forint volt 2014-ben, ami az átlagbér 75 százaléka. Az átlagos (aggregált) helyettesítési ráta (0,6), európai összevetésben nem alacsony.[653] Ugyanakkor a nyugdíjak közötti különbségek folyamatosan nőnek. Ennek egyik oka, hogy a nyugdíjjárulék plafonját, csakúgy, mint a nyugdíjkifizetés felső korlátját fokozatosan emelték, majd 2013-ban teljesen eltörölték.[654] Az ONYF adataiból kitűnik, hogy 2013 óta növekszik azoknak a száma, akik viszonylag magas (200 ezer forint fölötti) nyugdíjat kapnak.[655] A plafon megszüntetése és a nyugdíjminimum 28 500 Ft-on történt befagyasztása növeli a nyugdíjelosztás egyenlőtlenségét, ami egy újabb jele a szolidarisztikus elemek csökkentésének.

[649] Ez öt vagy több gyermeket nevelők esetében minden gyermek után további egy-egy évvel, de összesen legfeljebb hét évvel csökken.

[650] KSH 2016, Nyugdíjak...

[651] 1997. évi LXXXI. törvény 18. §.

[652] KSH 2016, Nyugdíjak...

[653] KSH 2014. 2015 januárjától a nyugdíjakat 1,8%-kal emelték. 348/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet.

[654] A plafont 1992-ben vezették be és a bruttó átlagbér 300%-ánál húzták meg. A következő évtizedekben értéke 161% (2002) és 311% (2009) között oszcillált, majd az utolsó években 300% körül mozgott.

[655] Ehhez az is hozzájárult, hogy *de facto* megszűnt a magas nyugdíjak degresszív beszámítása.

35. TÁBLÁZAT | Időskori nyugdíj-helyettesítési ráták a járulékfizetési idő függvényében

SZOLGÁLATI ÉVEK	HELYETTESÍTÉSI RÁTA (ÁTLAGBÉR %-A)
15	43
20	53
25	63
30	68
35	73
40	80
45	90
50 vagy több	100

Forrás | 1997. évi LXXXI. törvény, 2. melléklet.

A nyugdíjszámításban további, a nyugdíjasokra nézve kedvezőtlen változást jelent az 1997. évi nyugdíjtörvény 62. paragrafusának egy perdöntő 2012. évi módosítása. Addig a nettó kereseteket és az árindexet valamilyen arányban összekapcsoló éves emelés biztosította, hogy a nyugdíjak többé-kevésbé kövessék a reálbéreket. Ez a törvényi előírás szűnt meg, 2012. január 1. óta csak az árindex változását kell a kormányzatnak figyelembe vennie. Ennek hatása a gyakorlatban még nem érzékelhető. A kormány döntései alapján az átlagnyugdíj és a nettó átlagkereset közötti arány egyelőre változatlan. Minthogy azonban a jogszabály nem írja elő, hogy a nyugdíjak változtatásál figyelembe kell venni a gazdasági növekedést is, a további nyugdíjmódosítások kimenete bizonytalan.

A *szegénységi ráta* az életkorral csökken, tehát a nyugdíjasok más életkorcsoportoknál kevésbé veszélyeztetettek. A KSH adatai szerint a relatív szegénységi ráta (a mediánjövedelem 60%-a alatt) a 65 év felettiek körében 2010-ben 11 százalék volt, szemben a 0–17 évesek és a 18–64 évesek 17 százalékos arányával.[656] Ez a helyzet azonban változóban van, minthogy azok kezdenek nyugdíjba vonulni, akik az államszocialista időszak végén pályájuk felénél (tehát nagyjából 20 év járulékfizetési időnél) jártak, és a rendszerváltás után szakadozottabb volt a munkaerő-piaci jelenlétük, így a járulékfizetésük is. Az idősek szegénységi aránya a többi csoporthoz hasonló mértékben, igen jelentősen emelkedett. 2015-ben az arány mind a 0–17 évesek, mind a 18–64 évesek körében 22 százalékra, a 65 éven felülieknél 15 százalékra nőtt.

[656] KSH STADAT 2.6.1. Jövedelemeloszlás, szegénység (2003–2015), http://www.ksh.hu/thm/2/indi2_6_1.html.

ÖSSZEGZÉS

Az 1990-es évek elején a társadalombiztosítási jogosultságokat erősítő, az alapok költségvetéstől való függetlenedését segítő, és azok demokratikus kontrollját kiépítő reformok történtek. Az Antall- és Boross-kormányok a rendszerváltás sokkját részben a társadalombiztosítás rendszerén keresztül igyekeztek enyhíteni. A Horn-kormány idején megvalósult privatizáció gyengítette a szolidaritási elemeket és a neoliberális nyugdíj-ortodoxia jegyében nagy szerepet szánt a magánbiztosításnak és a tőkepiacok pozitív fejlődésének. Az 1990-es évek közepén a felosztó-kirovó állami nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát és kiszámítható működését erősítő döntések is születtek, mint például a nyugdíjkorhatár emelése és az indexelés szabályainak rögzítése. A 2000-es évek közepére egyértelművé vált, hogy a magán-nyugdíjpénztári rendszer nem váltja be a hozzá fűzött (túlzott) reményeket, és a rendszer, főleg az idősebb átlépők számára, veszteséggel jár. A 2008-as világválság drámai hatása, valamint a második Orbán-kormány földcsuszamlásszerű választási győzelme 2010-ben megnyitotta az utat a visszaállamosítás felé. Bár már az 1997-es reformok sem a konszenzuskeresés jegyében születtek, számos elemükben kapkodóak, nehezen követhetőek és időnként jogsértőek voltak, a 2010-2011-es reformok a parlamenti szabályok kijátszásával, puccsszerűen, az állampolgárok megtévesztésével és az alkotmányos garanciák leépítésével születtek. A szociálpolitika területén a legnagyobb mértékű újraelosztást megvalósító, hosszú távú bizalom nélkül nem működő nyugdíjrendszer esetében a döntéshozatalnak ez a „statáriális" módja óriási károkkal jár az állam és az állampolgár viszonyára nézve. Ez még akkor is igaz, ha a változások egy gazdaságilag fenntarthatóbb, szolidárisabb nyugdíjrendszert eredményeztek, mint a kötelező magánnyugdíjak intézménye volt.

A 2010-2011-es reformok nagyrészt visszatérítették a nyugdíjrendszert az 1990-es évek eleji állapothoz, amely egy állami, felosztó-kirovó rendszerből, időskori segélyezésből, valamint önkéntes pénztárakból állt. A kiindulóponthoz képest azonban jelentős változás, hogy az Alaptörvény szerint a társadalombiztosítás nem alkotmányos eleme a szociális védelemnek, hogy a nyugdíjrendszernek immár nem része a megváltozott munkaképességűek ellátása (régi nevén a rokkantnyugdíj), és hogy további szolidaritási elemek is jelentősen gyengültek. A társadalombiztosítási alapok függetlensége mára eltűnt, így azok a költségvetés „fiókjává" váltak, hasonlóan az államszocialista időkhöz. A társadalombiztosítás mint „szerzett jog" megszűnt a munkáltatói járulék szociális hozzájárulási adóvá változtatásával. Átmenetiséget és bizonytalanságot tükröz az a sajátos helyzet, hogy a rendszert 2016-ra jórészt adókból finanszírozzák az állampolgárok, miközben a biztosítás alapelvei és logikája sok szempontból változatlanul megmaradtak. A bismarcki elvekhez való visz-

szakanyarodásként értelmezhető ugyanakkor, hogy a nyugdíjrendszer egyre inkább visszatükrözi a munkában töltött évek kereseti viszonyait és egyenlőtlenségeit, tehát „státuskonzerváló".[657] Ennek megfelelően a jó munkaerő-piaci helyzetű munkavállalókat keresetük arányában megfelelően ellátja, garantálja számukra az időskori relatív biztonságot. Nem védi meg azonban az időskori szegénységtől azokat, akik az 1990 utáni kapitalista piacgazdaságban nem jutottak megfelelő jövedelemmel járó tartós és legális foglalkoztatáshoz.

[657] Esping-Andersen 1990.

SEGÉLYEZÉS

Tausz Katalin tanulmánya

CÉLOK, ÉRTÉKEK

A segélyezési rendszer nem csupán a társadalmi biztonsági rendszer egyik eszköze, hanem tükör is. Belenézve megláthatjuk, hogy a politikai elit mit gondol a szegényekről, hogyan bánik velük. Szakszerűbben: jelzi, mit tekintenek elismert alapvető, kielégítendő szükségletnek. De a politikai berendezkedés jellegéről is tudósít: tiszteletben tartja-e az emberi jogokat, a legvédtelenebb csoportok emberi méltóságát, milyen jogokkal, ha egyáltalán, ruházza fel őket.

A segély – a legegyszerűbb definíció szerint – olyan, a rászorultaknak juttatott, adókból finanszírozott szociális transzferjövedelem, amely a források vizsgálatán (means-test) alapul. A segélyezés egyfajta, a szegénység enyhítésére szolgáló utolsó menedék azok számára, akik szükségleteiket piaci jövedelmekből nem tudják kielégíteni, s akiknek a jóléti rendszer egyéb intézményei (társadalombiztosítás, munkanélküliek ellátásai, családtámogatások stb.) sem tudnak a megélhetést biztosító minimális jövedelmet juttatni. A segélyezés csupán a szegénység enyhítésére alkalmas, a megszüntetésére nem – különösen, ha nagyon mély, súlyos és többgenerációs a szegénység.

A rendszerváltás után a szegénység megelőzésére és a már kialakult szegénység kezelésére a korábbinál nagyobb figyelmet kellett fordítani – ha másért nem is, a társadalmi béke megőrzése érdekében. A megroppant egzisztenciájú emberek számának növekedése és a közkiadások csökkentésének erősödő igénye indokolttá tette a szociális támogatások (a segélyezés és a szolgáltatások) új, átfogó szabályozását. E folyamat egyik legfontosabb intézkedése az úgynevezett szociális törvény[658] és a gyermekvédelmi törvény[659] megalkotása és elfogadása volt.

E tanulmányban a segélyezés működésének, rendszerváltás utáni történetének bemutatására sorvezetőként a szociális törvényt, illetve annak különböző módosulásait használjuk, hiszen ez az a dokumentum, ami megadja a segélyezés működtetésének kereteit. A tanulmányban minden esetben jelezzük, hogy mikortól hatályos az adott szövegváltozat, és mely kormány gyakorolta a hatalmat az adott időszakban.

[658] 1993. évi III. törvény.
[659] 1997. évi XXXI. törvény.

Az Antall-kormány idején született és a segélyezés „alaptörvényének" tekinthető 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról preambulumában kimondja:

> *„A szociális ellátás feltételeinek biztosítása, a nemzetközi egyezményekben, így különösen az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányában, továbbá az Alkotmányban meghatározott szociális jogok érvényre juttatása érdekében, a társadalmi szolidaritás alapján, valamint a jövő nemzedékért és a szociális segítségre szorulókért érzett felelősségtől vezérelve az Országgyűlés a következő törvényt alkotja."*

Ez a célmeghatározás a mai napig csak annyit változott, hogy az Alaptörvény elfogadása után az Alkotmány szó kikerült a hivatkozott jogi dokumentumok közül.

Ez az ünnepélyes, paragrafusokba nem szedett szöveg témánk szempontjából kulcsfontosságú értékeket deklarál: elismeri a szociális jogok meglétét, azonosul a társadalmi szolidaritás megnyilvánulásának szükségességével, és vállalja a felelősséget a jövő nemzedékért, valamint a szociális segítségre szorulókért. Miközben tanulmányunkban bemutatjuk a magyar segélyezési rendszer alakulását a rendszerváltás utáni időszakban, kiemelt figyelmet fordítunk annak vizsgálatára, hogy mennyire teljesülnek ezek a célok és értékek, vagyis a szociális jogok, a szolidaritás, valamint a jövő nemzedékekért és a szociális segítségre szorulókért érzett felelősség.

A törvény céljának meghatározása nem változott 1993 és 2016 között:

> *„1. § (1) E törvény célja, hogy a szociális biztonság megteremtése és megőrzése érdekében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra való jogosultság feltételeit, valamint érvényesítésének garanciáit.*
> *(2) A helyi önkormányzatok az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségvetésük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.*
> *2. § A szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata."*

A törvény a szubszidiaritás elvén alapul, azaz a központi és a helyi állami (önkormányzati) felelősség akkor kezdődik, amikor kimerülnek az egyén, a család és a helyi közösség erőforrásai. Másrészt annak ellenére deklarálja ma is a szociális biztonság megteremtését és megőrzését célként, hogy az Alaptörvény XIX. cikkének első bekezdése szerint Magyarország már csak *törekszik* arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.

A segélyezés céljáról annyit közöl a törvény, hogy „A jogosult részére jövedelme kiegészítésére, pótlására pénzbeli szociális ellátás nyújtható", majd később a rászorultságra utal [I. Cím 25. § (1), (3) bek.]. Tehát a segély a rászorulók támogatására szolgál és – legalábbis a retorika szintjén – meg kellene teremtenie és meg kellene őriznie a szociális biztonságot, valamint elő kellene segítenie a szociális jogok érvényre juttatását. A későbbiekben láthatjuk, hogy a segély egyre kevésbé bizonyos élethelyzetek által megalapozott jog, összege egyre kevésbé alkalmas bármiféle biztonság megteremtésére, és rászorulókról úgy általában már nem beszélhetünk, hanem csupán a rászorulók bizonyos elismert, érdemesnek tartott csoportjairól.

Egy másik megközelítésben adható egyfajta leíró meghatározás is: ahogy korábban már szó esett róla, a segélyek lehetnek jövedelempótlók, jövedelemkiegészítők és kiadáskompenzálók.[660] A többféle segélyfajta céljai is különbözőek lehetnek (pl. a lakhatás megőrzése, gondozásra szoruló családtag ápolása miatt kieső jövedelem pótlása stb.).

Talán általánosan úgy fogalmazhatunk, hogy egyes családok piaci jövedelemből nem tudják kielégíteni az adott hatalmi elit által, jogszabályban rögzített, elismert alapvető szükségleteiket még minimális szinten sem, s ezért számukra közpénzből minimális szintű pénzbeli vagy/és természetbeni juttatásokat adnak.

IGAZGATÁSI KERET

A rendszerváltás után a szabadságtalanság egyik szimbólumának is tekinthető tanácsrendszer megszüntetésével olyan decentralizált igazgatási rendszer alakult ki, ahol az alapszolgáltatásokért, így a szociális segélyezésért is viselt felelősség az újonnan létrejött települési önkormányzatokat terhelte.

A decentralizáció célja többféleképp is megfogalmazható: a hatalmi egyensúly megváltoztatása azáltal, hogy több befolyáshoz jutnak az állampolgárok és választott képviselőik; a kormányzás struktúráinak, eljárásainak és gyakorlatának újrafogalmazása; a részvételen alapuló társadalmi és gazdasági fejlődés alapjainak lerakása; a demokrácia kiteljesítése; relevánsabb válaszok megtalálása a helyi közösségek által megfogalmazott szükségletekre; innovatív gyakorlatok elősegítése a közszolgáltatásokban; a közszolgáltatások hatékonyságának, hatásosságának, minőségének és rugalmasságának növelése; a törvényesség betartása feletti közösségi ellenőrzés

[660] Ferge 1995, 1996.

megteremtése; a helyi kormányzás elszámoltathatóságának és átláthatóságának biztosítása.[661]

A decentralizált kormányzásnak azonban nemcsak pozitív jellemzői vannak, hátrányai is lehetnek: a korrupció decentralizálása; a túlzott költekezés; eltűnik az állam több gazdasági és különösen szociális funkciója; a helyi káderek nem eléggé függetlenek és motiváltak a kockázatos vállalkozásokért a felelősségvállalásra; a helyi elitek újratermelése, átcímkézése; a szegény emberek nem lépnek fel érdekeik védelmében; a helyi politikusok választókörzetük helyi igényeire válaszolnak; az elszámoltathatóság szertefoszlik, ha a helyi választásokat nem tartják fontosnak és alacsony a részvételi arány.

A segélyezés esetében, ha a szegények szempontjából mérlegeljük a centralizált és decentralizált segélyezési rendszerek előnyeit és hátrányait, akkor a decentralizáció mellett szól, hogy a sajátos szükségletekre megfelelőbb válaszok adhatók lokálisan, esetleg kisebb az információs aszimmetria, viszont erősebb lehet a diszkréció és a diszkrimináció. A centralizált rendszer előnye lehet – elvben – az egzisztenciális és jogi biztonság, a kiszámíthatóság és az, hogy kisebb a helyi hatalmi erőviszonyok és normarendszerek szerepe, hátránya a rugalmatlanság.

A segélyt biztosító szervezetek szempontjából a decentralizált rendszerekben az önkormányzatok célzottabban érik el a rászorultakat a bővebb információik révén, a költségvetés tervezése, ha nagy a helyi diszkréció gyakorlásának lehetősége, biztonságosabb. Hátrány, hogy általában azokon a településeken tudnak kevesebb forrást biztosítani a segélyezésre, ahol több a szegény, s így a különféle kiegyensúlyozó technikák ellenére sem mérséklődnek a területi egyenlőtlenségek.

A centralizált megoldás melletti elvi érv, hogy azonos támogatásban lehet részesíteni az azonos helyzetű egyéneket és családokat, hogy a kormányzati elképzeléseket nem rombolják a helyi hatalmi prioritások, hogy kevésbé fordul elő a lefölözés, vagyis a relatíve jobb helyzetű, több információval rendelkező, jó érdekérvényesítő képességű, érdemesebbnek tartott szegénycsoportok nem tudják elszívni a segélyforrásokat a többiektől.

A decentralizált rendszerekben azonban nagy a veszélye annak, hogy a helyi szereplők inkább a középosztályokhoz tartozó szavazók érdekeit és szükségleteit tartják szem előtt, s ezért egyes csoportok – elsősorban az előítéletek miatt – kirekesztődhetnek a szociális ellátásokból. Vagyis a helyi döntéshozatal megnövekedett súlyának előnyeit a „fontos szavazók", a helyi elit tagjai monopolizálják.

[661] Minderről részletesebben például Tóth 2003; Gough et al. 1997; Hölsch–Kraus 2004; Manor 1998.

36. TÁBLÁZAT | A segélyezés igazgatási keretrendszerének változásai

HATÁSKÖR	SEGÉLYFAJTA	HATÁLYÁNAK KEZDETE	VÁLTOZÁS: MELYIK KORMÁNY IDEJÉN
Az 1993. évi III. törvény 1. változatában			
települési önkormányzat	minden		Antall
A törvénymódosításokban			
települési önkormányzat jegyző	lakásfenntartási támogatás méltányossági ápolási díj átmeneti segély temetési segély ápolási díj időskorúak járadéka rendszeres szociális segély	2007. 1. 1.	Gyurcsány
települési önkormányzat jegyző	mint előzőleg mint előzőleg és rendelkezésre állási támogatás	2009. 1. 1.	Gyurcsány
települési önkormányzat jegyző	mint előzőleg mint előzőleg és rendelkezésre állási támogatás helyett jövedelempótló juttatás	2011. 1. 1.	Orbán
települési önkormányzat jegyző	mint előzőleg mint előzőleg és foglalkoztatást helyettesítő támogatás (jövedelempótló juttatás helyett)	2011. 9. 1.	Orbán
települési önkormányzat jegyző	méltányossági ápolási díj átmeneti segély temetési segély mint előzőleg és lakásfenntartási támogatás	2012. 1. 1.	Orbán
települési önkormányzat jegyző kormányhivatal (járási)	mint előzőleg rendszeres szociális segély foglalkoztatást helyettesítő támogatás lakásfenntartási támogatás időskorúak járadéka ápolási díj	2013. 1. 1	Orbán
települési önkormányzat jegyző kormányhivatal (járás)	méltányossági ápolási díj, önkormányzati segély mint előzőleg mint előzőleg	2014. 1. 1.	Orbán
települési önkormányzat kormányhivatal (járási)[2]	települési támogatás időskorúak járadéka foglalkoztatást helyettesítő támogatás, egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás, ápolási díj	2015. 3. 1.	Orbán

A segélyek esetében a jogosultak kiválasztása történhet normatív és diszkrecionális szelekcióval. A diszkrecionális szelekció is kétféle lehet: adminisztratív szabályozókra támaszkodó (kötött) és egyéni mérlegelés alapján történő. „Az adminisztratív diszkréció jellemzője, hogy a központi szabályozás keretjellegű, azt a jogalkalmazó tölti ki tartalommal, de oly módon, hogy a jogalkalmazó szervezeten belül egységes szabályok érvényesülnek."[662] Az egyéni mérlegelésen alapuló diszkréció esetében a döntés teljes egészében a jogalkalmazón múlik. „A kötött (adminisztratív) diszkréciót engedő szabályozás a helyi sajátosságok figyelembevételének lehetővé tételével, illetve az adminisztráció gyors reagáló képességének biztosításával úgy oldja a normatív reguláció rugalmatlanságát, hogy eközben biztosítja a kérelmek szervezeten belüli egységes szempontok szerinti elbírálását. Egyéni mérlegelési jogkört olyan ügytípusokban szoktak biztosítani, ahol az elbírálás szempontjai rendkívül szerteágazóak, nem általánosíthatók, ezért az ügyek megítélése a formális jogalkalmazói tevékenységhez szükséges ismereteken túli speciális szakmai felkészültséget igényel. E széles diszkrecionális jogkört általában a krízishelyzetben járó támogatások tekintetében biztosítják."[663]

A segélyezés igazgatási környezetében három szereplő jelenhet meg: a települési önkormányzat, a jegyző a központi államhatalom helyi képviseletében, valamint a kormányhivatal. Az önkormányzat mindhárom szelekciós elvet követheti, a jegyző és a kormányhivatal egyéni mérlegelésen alapuló döntést – legalábbis elvben – nem hoz.

A segélyezési rendszer átalakításának szükségességével már a Széll Kálmán Terv 2.0 is foglalkozott. Megfogalmazta: szükséges a méltányossági ellátások központi támogatásának megszüntetése. „A hazai segélyezési rendszer egyik szemléletes jellegzetessége, hogy az ún. »normatív« (törvény alapján mindenkinek járó) segélyek mellett számos ún. »méltányossági« segély létezik. Ez a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a tehetősebb önkormányzatok nagy százalékban nyújtanak ilyen ellátásokat, amire »a szegényebbek« nem képesek. Ezen igazságtalan gyakorlat felszámolása érdekében már 2012-ben is megszűnt a méltányossági segélyek egy típusa, és az állam jelentősen (10 milliárd forinttal) csökkentette az ezekhez való hozzájárulást is. Továbblépésként, 2013-tól – a kormányzati elképzelések szerint – mindössze egyetlen krízissegélyezés maradna az önkormányzatok saját hatáskörében. A rászorulók ellátásában jelentős az állami szerepvállalás, és háttérbe szorul a hozzátartozók felelőssége (azaz az állam ott is helyt áll, ahol egyébként ez például a rászoruló személy gyermekeitől

[662] Juhász 2009, 8.
[663] Uo. 9.

is elvárható lenne). Ennek megszüntetése, a hozzátartozói felelősség növelése a Kormány kifejezett célja."[664]

E folyamat sok más, a közpolitikai intézményeket érintő változással (például számos korábbi közfelelősség családra való visszahárításával) együtt a decentralizált igazgatási rendszer végnapjait jelzi. A decentralizált igazgatási rendszer egyik előnye, hogy a döntések ott születnek, ahol a legtöbb információval rendelkeznek. Ez általában a helyi demokrácia erősítésének alapja lehetne, a gyakorlatban azonban, például a segélyezésben, sokszor az érdemtelennek ítélt szegények megregulázásához, a segélyezésből kizárásához vezet, különösen az egyéni mérlegelésen alapuló segélyek esetében. Ezért a normativitás erősödése erősebb jogbiztonságot és kiszámíthatóbb feltételeket adhatna a szegényeknek, ha nem lenne még 2015-ben is több olyan kiskapu (pl. környezettanulmány készítésének lehetősége), ami mégis az egyéni mérlegelés lehetőségét lopja vissza az amúgy ettől eltérő szabályozásba.

Ha a települési önkormányzatok segélyezési hatáskörének alakulását vizsgáljuk, a helyi felelősség kiüresedését látjuk, hiszen ugyan a törvény lehetővé teszi az önkormányzatok számára saját segélyek nyújtását, de csak egyetlen ad*ható* segélyfajtát jelenít meg, az úgynevezett települési támogatást. Az adhatóság azt jelenti, hogy az önkormányzatok ugyan kialakíthatnak elvben saját segélyrendszert, de a települések többségének erre nincs elég pénze, és olykor az akarat is hiányzik. Ezzel gyakorlatilag megszűnt az önkormányzatoknak a helyi közösség jóllétéért viselt felelőssége.

JÖVEDELEM, VAGYON – JOGOSULTSÁGI KÜSZÖB

A segély rászorultság alapú, azaz jövedelmi szegénység okán járó vagy adható ellátás. A jogosultság megállapításakor vizsgálják az igénylő és családja (háztartása) jövedelemi és vagyoni helyzetét. A jövedelem meghatározása az adótörvények alapján történik, azaz az adómentes bevételek, mint például a gyes vagy a családi pótlék, a segélyezésnél sem számítanak jövedelemnek. A szociális törvény ezen túlmenően meghatároz még be nem számítandó tételeket (lásd 37. táblázat).

A be nem számított jövedelemfajták sorából jól látható, egy sor segélyfajta azért kerülhetett ide, hogy az ezekkel rendelkezés ne veszélyeztesse más segélyek megszerzését. A fogyatékossági támogatások nem a szegénység miatt, hanem a fogyatékossággal összefüggő többletköltségek kompenzálására járnak, és ezek beszámítása esetleg a szegény és fogyatékos személyeket kizárná a segélyezésből. A be nem számított jövedelemfajták harmadik csoportja bizonyos tevékenységek végzését kívánja meg-

[664] Széll Kálmán Terv 2.0, 2012.

37. TÁBLÁZAT | A be nem számított jövedelem törvényi változásai

BE NEM SZÁMÍTOTT JÖVEDELEMFAJTA	HATÁLYÁNAK KEZDETE	VÁLTOZÁS: MELYIK KORMÁNY IDEJÉN
Az 1993. évi III. törvény 1. változatában		
Mozgássérültek közlekedési támogatása, rokkantsági járadék,* vakok személyi járadéka	1993. 2. 1.	Antall
A törvénymódosításokban bekerülő új be nem számított jövedelemfajták		
Temetési segély és az alkalmanként adott átmeneti segély	1994. 2. 1.	Boross
Anyasági támogatás	1996. 4.	Horn
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, nevelőszülők számára fizetett nevelési díj és külön ellátmány	1997. 11. 1.	Horn
Lakásfenntartási támogatás	1999. 10. 1.	Orbán
Fogyatékossági támogatás	2001. 7. 1.	Orbán
Tizenharmadik havi nyugdíj	2003. 2. 15.	Medgyessy
Fogadó szervezet által az önkéntesnek külön törvény alapján biztosított juttatás	2006. 1. 1.	Gyurcsány
Adósságcsökkentési támogatás, a Gyvt. 20/A. §-a szerinti pénzbeli támogatás, a Gyvt. 20/B. §-ának (4)–(5) bekezdése szerinti pótlék	2007. 1. 1.	Gyurcsány
Alkalmi munkavállalói könyvvel történő foglalkoztatás ellenértéke, ha nem haladja meg a minimálbér 50%-át, a házi segítségnyújtás keretében társadalmi gondozásért kapott tiszteletdíj, az energiafelhasználáshoz nyújtott támogatás	2008. 1. 1.	Gyurcsány
Szépkorúak jubileumi jutalma	2009. 1. 1.	Gyurcsány
Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény alapján történő munkavégzés, háztartási munkára létesített munkavégzés	2011. 1. 1.	Orbán
Szociális szövetkezet	2012. 7. 26.	Orbán
Önkormányzati segély	2014. 1. 1.	Orbán
Rendkívüli települési támogatás	2015. 3. 1.	Orbán
A rendkívüli települési támogatás a lakásfenntartási támogatás, a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez, a gyógyszerkiadások viseléséhez és a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére nyújtott települési támogatás	2015. 7. 1.	Orbán

* 2006. január 1-jén kikerült.

erősíteni, akár egyfajta ösztönzőként is felfogható: ne essenek el a segélytől azok, akik például nevelőszülőséget vállalnak, házigondozást vagy önkéntes munkát végeznek. A negyedik csoport létrehozásának indoka a be nem jelentett munkavégzés visszaszorítása, például az alkalmi munkavégzés és a háztartási munka esetében. Három ellátás típus be nem számított jövedelemmé tétele érzésünk szerint elsősorban

szimbolikus gesztus az anyáknak, illetve az idős embereknek. Megjegyezzük, hogy a 13. havi nyugdíj annak ellenére szerepel itt, hogy 2009-től eltörölték.

A különböző segélyekre való jogosultsági küszöb viszonyítási alapja az öregségi nyugdíjminimum, annak valahányad része, vagy valahányszorosa.

Az aktív korúak ellátása esetében például a munkanélküliek jövedelempótló támogatására akkor keletkezett jog, ha a család egy főre jutó jövedelme nem haladta meg az öregségi nyugdíjminimum 80 százalékát. Az ellátást rendszeres szociális segély név alatt 2006-ban kétfokozatúvá tették: az ellátás összege egészségkárosodott esetén az öregségi nyugdíjminimum 80%-a, minden más nem foglalkoztatott esetén az öregségi nyugdíjminimum 70%-a lett. 1996-ban, 1997. júniusi hatállyal – a tartós munkanélküliség kezelése érdekében – újjáalakították a rendszeres szociális segélyt, ami azt jelentette, hogy bizonyos esetekben (egészségkárosodás stb.) az aktív korúak ellátását ki lehetett egészíteni egy meghatározott szintű „családi jövedelemig". Ennek kiszámításához a család fogyasztási egységeinek számát és az öregségi nyugdíjminimum 90 százalékának szorzatát használták. Azt más összefüggésekben mutatjuk meg, hogy a jogosultak köre milyen radikálisan szűkült, és a segély összege mennyire csökkent 2016-ra.

A segélyezéskor a vagyon vizsgálatát elvben az indokolja, hogy az kapjon közpénzből támogatást, aki minden más erőforrását kimerítette. Ennek teljesítéséhez azonban meg kell határozni az elfogadható vagyon mértékét, itt is valamiféle vagyonküszöböt kell kialakítani. A vagyon az első törvényi megfogalmazásban „minden ingatlan, ingó dolog, továbbá vagyoni értékű jog", amit később „elemekre" bontottak. A jelenleg érvényes bontásban a vagyon: a hasznosítható ingatlan, jármű, továbbá vagyoni értékű jog.

Az első lényegi változás, hogy míg a törvény eredeti változatában még szerepelt az az egyébként nehezen mérlegelhető szempont, hogy a vagyon beszámítása ne veszélyeztesse a lakhatási és megélhetési feltételeket, 1998. január 1-jétől ez kikerült a vagyon fogalmát meghatározó szövegből. Igaz, ekkor viszont bekerült, hogy *„nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy lakik"*. A vagyon fogalmának meghatározása sok vitát váltott ki, hiszen egy vagyontárgy lehet munkaeszköz, s éppen a megélhetést szolgálhatja, vagy egyes fogyatékos emberek esetében a közlekedést teszi lehetővé, az önálló élet elengedhetetlen feltétele. Ezért került a kivételi körbe a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű.

Kezdetben csupán a vagyon összértékét vizsgálták és lehetséges mértékét az öregségi nyugdíjminimum ötvenszeresében határozták meg, majd 2006-ban megengedőbbé tették, hetvenszeresre, 2008-ban nyolcvanszorosra emelték. 1998-ban a vagyonelemek egyenkénti forgalmi értékét is vizsgálni kezdték, és határát az öregségi nyugdíjminimum hússzorosában, majd 2008-tól harmincszorosában szabták meg.

38. TÁBLÁZAT | A vagyon és a be nem számított vagyon törvényi változásai

VAGYON FORGALMI ÉRTÉKE	BE NEM SZÁMÍTOTT ÚJ VAGYON ELEM	HATÁLYÁNAK KEZDETE	VÁLTOZÁS: MELYIK KORMÁNY IDEJÉN
Az 1993. évi III. törvény 1. változatában			
Együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének ötvenszeresét meghaladja, és amelynek hasznosítása nem veszélyezteti a vagyonnal rendelkező lakhatási és megélhetési feltételeit			
A törvénymódosításokban			
Külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a húszszorosát, vagy együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének az ötvenszeresét meghaladja	A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások jogosultsági feltételeinek vizsgálatánál nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy lakik	1998. 1. 1.	Horn
	Nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy lakik, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű	2003. 2. 15.	Medgyessy
Külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hússzorosát, vagy együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a hetvenszeresét meghaladja	Nem minősül vagyonnak az az ingatlan, amelyben az érintett személy életvitelszerűen lakik, az a vagyoni értékű jog, amely az általa lakott ingatlanon áll fenn, továbbá a mozgáskorlátozottságra tekintettel fenntartott gépjármű	2006. 1. 1.	Gyurcsány
Külön-külön számított forgalmi értéke, illetőleg összege az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a harmincszorosát, vagy együttes forgalmi értéke az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a nyolcvanszorosát meghaladja		2008. 1. 1	Gyurcsány

MIT KAPNAK A SZEGÉNYEK?

Mindenekelőtt annyit kellene tudnunk, hogy hányan vannak a segélyezettek. Valamennyi információ rendelkezésre áll az egyes segélyeket kapók számáról, bár ezek sosem teljesek. Zavaró, hogy a közfoglalkoztatottak ellátásait nem szokták összefüggésbe hozni az aktív korúak segélyeivel, holott költségvetési és személyi összefüggésük szoros. Igaz, ők valójában nem ellátottak, hanem foglalkoztatottak, de a két állapot közötti határ gézből van, nagyon könnyen átjárható. (A közfoglalkoztatott egyik hónapban segélyezett, a következően visszakerülhet vagy a segélybe, vagy a semmibe.) Az ellátottak teljes köréhez az álláskeresési járadékosokat is figyelembe kellene vennünk, de erre korábban már felhívtuk a figyelmet.

A jövedelempótló támogatások nagyjából annyi személyt jelentenek, ahány segély van, de egy családban időszakonként változóan egyidejűleg előfordulhat két-vagy többféle ilyen segély (például rendszeres segély és valamilyen munkanélküli-ellátás). Az „egyéb" támogatások – lakásfenntartás stb. – kiegészítő jellegűek, a segélyezettek mellett kiskeretűek, kisnyugdíjasok is kaphatják ezeket.

A segélyezettek létszámáról korábbi fejezetek is közölnek adatokat,[665] amelyeket itt némileg más szempontból mutatunk be, tudva, hogy sokféle eltérés lehetséges. Annyi valószínűsíthető, hogy amíg a munkanélküliségi járadék szintje elfogadható volt, vagyis 1992-93-ban, ezt több, mint 400 ezren kapták, kiegészítve valamennyi pályakezdő segéllyel és jövedelempótló támogatással.[666] Minden más segély ekkor esetleges és önkormányzati felelősségű volt. A szociális törvény (1993) életbelépése után a járadékosok száma és a járadék szintje előbb lassan, utóbb rohamosan csökkent, de rajtuk kívül évi 2–300 ezer ember (és családjuk) alapvető megélhetését a segélytípusú ellátások kezdték biztosítani. Megélni ezekből nem lehetett, miként az alacsony jövedelmekből sem. Ezért minden évben 5–600 ezer fő valamilyen kiegészítő ellátást próbált kapni, ingyen étkezést a gyerekeknek, támogatást a lakhatáshoz, a gyógyszervásárláshoz. Egy korábbi tanulmány részletesen végigtekintette a rendelkezésre álló statisztikákat, amelyekből a miénkhez hasonló következtetésekre jutottak. A statisztikákból csak a legnagyobb nehézségek árán lehet egyértelmű adatokat „halászni" akár az ellátottak számáról, akár az összegekről.[667] A szerzők több közelítésben (KSH, költségvetés, nemzetközi adatok) arra az eredményre jutottak,

[665] Lásd A szociálpolitikai elosztás típusai: Szelektív, segély-jellegű ellátások.

[666] Nagy 2000.

[667] Mózer–Tausz–Varga 2015.

hogy a segélyekre és szociális ellátásokra költött teljes összeg 2010-ben 270 milliárd, 2015-ben 140 milliárd körül lehetett, azaz a GDP 0,9 százalékáról annak 0,4 százalékára esett (lásd 39. táblázat).[668]

39. TÁBLÁZAT | A segélyekre fordított költségvetési kiadások alakulása (milliárd Ft, a jóléti ráfordítások és a GDP százalékában), 2010, 2015

	2010	2015
1. Egyes jövedelempótló támogatások kiegészítés	172,4	25,9
2. Pénzbeli szociális juttatások	69,4	30,1
3. Járási szociális feladatok ellátása		61,9
Pénzbeli segélyek összesen (1+2+3)	241,8	117,9
4. Közgyógyellátás	19,8	18,3
5. Pénzbeli és természetbeni gyermekvédelmi támogatások	7,1	6,1
Pénzbeli és természetbeni támogatások összesen (1+2+3+4+5)	268,7	142,3
A jóléti ráfordítások* %-ában	3,2	1,5
A GDP %-ában	0,9	0,4

* Jóléti ráfordítások: az államháztartás konszolidált kiadásai (pénzforgalmi szemléletben), ide nem sorolva: „Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások", valamint „Szórakoztató, kulturális, és vallási tevékenységek és szolgáltatások" funkciókat. Forrás: 2010–2013 zárszámadási törvények, 2014–2015 költségvetési törvények előirányzatai.

Forrás | Mózer–Tausz–Varga 2015, 55, frissítve.

A segélyezésből kieső összeg részben az ellátások körének szűküléséből, részben reálértékük csökkenéséből adódott. Közben azonban a munkanélküliek egy részét bevonták a közfoglalkoztatásba. 2010-ben évi átlagban 87 ezer, 2014-ben 183 ezer ember volt közfoglalkoztatott, amire a költségvetés 101 illetve 231 milliárd Ft-ot költött.[669] A létszámok legalább olyan bizonytalanok, mint az összegek. Ugyanarról az ellátásról több adat is található még a KSH táblázataiban is, más forrásokról nem szólva. A tendenciák azonban reálisnak tűnnek. Az nyilvánvaló, hogy a számok változékonyságát nem elsősorban a segélyre szorulók számának hullámzása okozta (a válságon kívül, ami egyébként nem váltott ki jelentős kormányzati reakciót), hanem a jogszabályok hektikus változása (lásd 40. táblázat).

[668] Az EUROSTAT ESSPROSS adatai ettől nem térnek el jelentősen. A jövedelemigazoláshoz kötött összes ellátás aránya 2010-ben a GDP 1,1, 2014-ben 0,7% -a volt. A 2014 és 2015 közötti csökkenés a magyar adatok szerint jelentős volt.

[669] Cseres-Gergely–Molnár 2015.

40. TÁBLÁZAT | Fontosabb segélyekben részesülők havi átlagos száma, ezer fő, és az ezekre költött összes kiadás, milliárd Ft, 1995–2014

	1995	2000	2005	2010	2014
Ellátásban részesítettek évi átlagos száma, ezer fő					
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás*	210	115	159	210	198
Rendszeres szociális segély	23	47	159	36	38
Ápolási díj	22	27	40	57	63
Lakásfenntartási támogatás	235	197	303	361	412
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	–	786	663	599	494
Átmeneti segélyben részesítettek	998	643	563	426	-
Felhasznált összeg, milliárd Ft					
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás*	17	22	32	69	63
Rendszeres szociális segély	2	6	32	12	11
Ápolási díj	2	4	11	20	26
Lakásfenntartási támogatás	2	4	12	19	19
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	–	32	44	7	6
Átmeneti segély	5	4	5	5	–

* 1995-ben és 2000-ben

Források | STADAT, 6.2.4.5. Egyes szociális ellátások (2000–), KSH STADAT, 2.5.7. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html, KSH STADAT, 2.5.8. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp011b.html, KSH Tájékoztatási adatbázis. http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp .

Megjegyzés: Az adatokkal kapcsolatos bizonytalanságok miatt a fenti adatok némileg eltérhetnek e kötetben közölt hasonló tartalmú statisztikáktól. A trendek és nagyságrendek mindig azonosak.

Az egy főre jutó havi összegek még névleges értékben is alacsonyak, 2014-ben csak a három legfontosabb jövedelempótló ellátás volt 20 ezer, ebből egyedül az ápolási díj 30 ezer Ft felett. A kiegészítő vagy kiadáspótló támogatások közül csak arra a kettőre vonatkozó adatokat ismertetjük, amelyeket nagyon sokan kapnak (lásd 41. táblázat). A többi ellátást vagy kevesen kapják, vagy összegük nem éri el a havi ezer forintot.

41. TÁBLÁZAT | A fontosabb ellátások egy főre jutó havi összegei, nominálértékben, Ft

	1995	2000	2005	2010	2014
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	6675	16 631	24 151	27 574	22 800
Rendszeres szociális segély	5827	11 056	16 991	26786	25 281
Ápolási díj	7480	13 551	22 994	28567	34 210
Lakásfenntartási támogatás	827	1502	3319	4451	3936
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	–	3436	5619	961	967

Források | STADAT, 6.2.4.5. Egyes szociális ellátások (2000–), KSH STADAT, 2.5.7. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html KSH STADAT, 2.5.8. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp011b.html, KSH Tájékoztatási adatbázis. http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp.

A folyamatos áremelkedés miatt az ellátások vásárlóértéke mást mutat, mint a névleges érték. 1995 és 2010 között volt valamelyes reálérték-emelkedés. 2010 óta azonban az ápolási díj kivételével minden ellátás reálértéke csökkent (lásd 42. táblázat). Ez nem meglepő, minthogy többségük a nyugdíjminimumhoz kapcsolódik valamilyen módon, ami viszont 28 500 Ft maradt 2008 óta.

42. TÁBLÁZAT | A fontosabb ellátások reálértékének változása 1995 és 2014 között, illetve e tartam két szakaszában

	1995 ÉS 2014 KÖZÖTT	1995 ÉS 2010 KÖZÖTT	2010 ÉS 2014 KÖZÖTT
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	87	118	74
Rendszeres szociális segély	111	131	85
Ápolási díj	117	109	107
Lakásfenntartási támogatás	122	154	79

Forrás | Saját számítások fenti adatok alapján.

A jogszabályalkotó nem elégszik meg azzal, hogy kiterjedt vizsgálatot végez a jogosultság megállapítására, környezettanulmányt készít és rendkívül alacsony összegű támogatást nyújt, még hagyatéki terhet is bejegyeztet egyes segélyfajtákra. A törvény első változatában mindez még csak a köztemetés esetében történt, de 1995. július 1-jén (Horn-kormány) kiterjesztették ezt a rendszeres szociális segélyben részesülő személyekre is, majd 1998. január 1-jével (Horn-kormány) a lakásfenntartási támogatásra is. 2003 februárja óta (Medgyessy-kormány) már ismét csupán a köztemetésre jegyeznek be hagyatéki terhet.

A jogosultság sok szempontú vizsgálata, a környezettanulmány és a jogosulatlanul igénybe vett támogatásokat megtorló kiterjedt szankciórendszer jól tükrözi a segélyezést átható gyanakvás légkörét.

A rászorultság vizsgálatánál különböző megoldások léteznek arra, hogy kinek/kiknek a jövedelmi helyzetét vizsgálják. Vannak segélytípusok, amelyek valamilyen egyéni élethelyzetre adnak választ (pl. ápolási díj), mások az egy fedél alatt élők szükségleteinek kielégítését együttesen kezelik (pl. lakásfenntartás). Lehetséges a nukleáris családot tekinteni egy egységnek, szélesebb családfogalmat használni vagy a háztartás tagjait – eltekintve a közöttük lévő rokonsági foktól – együttesen kezelni. Sőt arra is van példa, ha az egy fedél alatt élők együttes jövedelmeit vizsgálják, függetlenül attól, hogy hány háztartást alkotnak. Nem követjük végig a több tucat kisebb-nagyobb változást, csak ezek lényegét emeljük ki. A jövedelempótló, illetve kiegészítő segélyek funkciója az lenne, hogy a család legalábbis minimális szintű megélhetését biztosítsa. Ez már csak azért sem valósult meg, mert 2005-ig az egyén (az aktív korú munkanélküli, a nyugdíjból megélhetését biztosítani nem tudó idős személy stb.) volt az igényjogosult, s miközben a család (háztartás) egy főre vagy újabban egy fogyasztási egységre jutó jövedelmét vizsgálták a jogosultság megállapításakor, az igénylő jövedelmét egészítették ki a jogszabályban megengedett szintig. Ezt a gyakorlatot változtatta meg 2005-ben (Gyurcsány-kormány) az a jóval elfogadhatóbb megoldás, hogy az aktív korúak ellátása családi segély lett, vagyis a család egészének jövedelmét igyekeztek javítani a segélyösszeg megállapításakor. A családi jövedelemhatár összege a család fogyasztási egységeihez tartozó arányszámok összegének és az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 90%-ának szorzatával egyenlő. Ezt tekinti a törvény biztosított megélhetés szintnek is: „Abban az esetben nem biztosított az igénylő megélhetése, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs."

Igaz, már 2007-ben felső határt szabtak a családi segélynek, a maximális összeg a nettó minimálbér lett, sőt előírták, hogy rendszeres szociális segélyre egy családban egyidejűleg csak egy személy lehet jogosult [Szociális törvény 37/C. § (2) bek.]. Majd 2009. november 15-től (Bajnai-kormány) ez máig érvényesen úgy módosult, hogy *„Egy családban egyidejűleg két személy abban az esetben jogosult az aktív korúak ellátására, ha az egyik személy a rendelkezésre állási támogatás – ideértve a 37/C. § (4) bekezdése szerinti személyt is –, míg a másik személy a rendszeres szociális segély feltételeinek felel meg"* [Szociális törvény 33. § (6) bek.].

PÉNZBEN VAGY TERMÉSZETBEN

A szociális törvényben vannak olyan ellátási formák, amelyek esetében az igénylő nem pénzt kap költségei viseléséhez, hanem az ellátást természetben, esetleg valamilyen korlátozottan felhasználható pénzhelyettesítő formában kapja. Természetben nyújtott támogatás az ingyenes iskolai étkezés vagy tankönyv. Korlátozott felhasználási lehetőséget adnak az utalványok, igazolások (Erzsébet-kártya, közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság). Egyes esetekben a támogató átvállalja a költségeket (köztemetés). A természetben nyújtott ellátások speciális formája, ha a támogatás nyújtója úgy rendelkezik, hogy az egyébként jogszabályilag pénzbeli ellátások között nevesített ellátást a jogosult részben vagy egészben természetben, vagy korlátozottan felhasználható pénzhelyettesítő formában kapja.

A készpénzellátás megvonásának célja lehet az uzsorástól való „védelem", de lehet a szegények „fogyasztási szokásainak" ellenőrzése és korlátozása is. A szegényekkel szemben bizalmatlanságot jelez, hiszen a törvényalkotó azt feltételezi, hogy a segélyezettek vagy legalábbis egyes csoportjaik a pénzt nem a lehető legcélszerűbben fogják felhasználni (szokásos feltételezés szerint elisszák a gyerek elől). Az utalvány csak meghatározott árucikkekre költhető és olykor meghatározott helyen. A pénz helyett természetben adott élelmiszer, ruha stb. nyilván segítség a családnak, de lehet, hogy ők mást tartanának fontosnak sürgősen elintézni: a villanyszámla kifizetését, a recept kiváltását vagy a gyerek iskolai kirándulása költségeinek fedezését. A pénz helyett gyanakvásból, büntetésből természetben nyújtott ellátás a fogyasztói szabadságot korlátozza.

A törvény első változatában ezt a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély és a temetési segély esetében tették lehetővé. 2007 januárjától (Gyurcsány-kormány) bővült a kör és kiterjesztették a rendszeres szociális segélyre, majd 2012. augusztus 1-jétől (Orbán-kormány) a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra is. 2015. március 1-jétől (Orbán-kormány) ezek a fajta természetbeni ellátások kikerültek a szociális törvényből, viszont az önkormányzati segélyek esetében nem lévén törvényi szintű szabályozás, megengedhető maradt bármely esetben.

A törvény azt is meghatározza, milyen formában nyújtható a természetbeni ellátás (lásd 43. táblázat).

43. TÁBLÁZAT | A pénzbeli helyett a természetben nyújtott ellátás formája

TERMÉSZETBELI ELLÁTÁS BEKERÜLÉSE	HATÁLYÁNAK KEZDETE	VÁLTOZÁS:MELYIK KORMÁNY IDEJÉN
Az 1993. évi III. törvény 1. változatában		
Élelmiszer, tankönyv, tüzelősegély, közüzemi díjak kifizetése, gyermekintézmények térítési díjának kifizetése.		
A törvénymódosításokban		
Családi szükségletek kielégítését szolgáló, gazdálkodást segítő támogatás (földhasználat, mezőgazdasági szolgáltatások és juttatások, a munkaeszközök és a munkavégzéshez szükséges forgó eszközök, a szaktanácsadás, a szakképzés	1997. 1. 1.	Horn
Erzsébet-utalvány	2012. 8. 1.	Orbán
Tanszer, tandíj	2014. 1. 1.	Orbán
Az ilyen típusú ellátások nevesítése eltűnik a törvényből	2015. 3. 1.	Orbán

Különösen részletesen szabályozták 2007-től (Gyurcsány-kormány) a rendszeres szociális segély természetben nyújtásának feltételeit. Erre akkor nyílt lehetőség, ha a családban elhanyagolás miatt védelembe vett gyermek élt és előírták, hogy ekkor *„védelembe vett gyermekenként a rendszeres szociális segély megállapított összegének 15%-a, de összesen legfeljebb 50%-a nyújtható természetben"*. Az arányok 2009 januárjától (Gyurcsány-kormány) 20, illetve 60 százalékra változtak, majd 2012 januárjától (Orbán-kormány) kiterjesztették a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra is. A gyermek védelembe vételére elsősorban veszélyeztetettség vagy a gyermek által elkövetett szabálysértés, bűncselekmény esetén kerül sor.

2016. január 1-jétől csak nevesítik a járási hivatal által nyújtott természetbeni ellátásokat (közgyógyellátás, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság), minden más szabályozás eltűnik a törvény szövegéből.

2010. augusztus 30-án jelent meg a családok támogatásáról szóló törvényben, hogy az adott tanévben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után – amennyiben a védelembe vétel még nem áll fenn – elrendeli a gyermek védelembe vételét, továbbá a teljes összegű iskoláztatási támogatás folyósításának felfüggesztését (2010. évi CLXXI. törvény 15. §). Ugyanekkor a gyermekvédelmi törvény 68/A. §-a is kiegészült az ezzel kapcsolatos teendőkkel. Így nyilvánvalóvá vált, hogy a jogalkotó szándéka nemcsak a gyermekek mindenek felett álló érdekének érvényesítése volt, hanem egyfajta büntetés kilátásba helyezése is, ha a gyermek túl sokat mulaszt igazolatlanul az iskolában, illetve 2015. szeptember 1-jétől az óvodában. Így a szegény családokban a gyermekek után járó családi pótlékot nem csupán felfüggesztették, vagy szüneteltették, esetleg természetben folyósították, de a tartósan munkanélküli családok létalapját jelentő segélynél is, a gyermekekre hivatkozva, lehetővé tették a természetben történő folyósítást.

ELISMERT SZÜKSÉGLETEK ÉS SEGÉLYFAJTÁK

A szociális törvény első változata által elismert szükséglet volt a *minimális szintű megélhetés*, ha jövedelemhiány, munkanélküliség (munkanélküliek jövedelempótló támogatása) vagy amiatt keletkezett, hogy valaki a családból állandó gondozásra, ápolásra szorult (ápolási díj); az *egészség* (közgyógyellátás, egészségügyi ellátásra való jogosultság); a *lakhatás* (lakásfenntartási támogatás) és az egyik legősibb támogatási forma, az *eltemettetés* (köztemetés, temetési segély). Számolt azzal is a jogszabályalkotó, hogy váratlan krízishelyzetek is kialakulhatnak egy ember, egy család életében, s ezek kezelést hivatott elősegíteni az átmeneti segély.

Ha a segélyezési rendszer változását csupán az abban tükröződő elismert szükségletek szempontjából vizsgáljuk madártávlatból, akkor fokozatos bővülést, majd drámai szűkülést figyelhetünk meg. 1998-ban (Horn-kormány) a lehetséges jövedelemhiány okai közé bekerült a nyugdíjjogosultság hiánya, illetve az alacsony nyugdíj (időskorúak járadéka) és a rezsifizetés, valamint a lakhatás megőrzését segítő két új támogatási forma (energiafelhasználási támogatás, adósságkezelési támogatás). 2012-re, mint a fentiekben láthattuk, az egyéni mérlegelést szükségessé tevő átmeneti és temetési segély, valamint a méltányossági ápolási díj kivételével minden más segély normatív szelekción alapult és jegyzői, illetve idővel kormányhivatali hatáskörbe került (Orbán-kormány). 2015 márciusában a lakhatás biztonságát segítő támogatások visszakerültek önkormányzati mérlegelési jogkörbe egy *adható* átfogó segély (települési támogatás) egyik elemeként – vagyis a lakhatás védelme is esetlegessé vált.

A JOGOSULTSÁG NEM JÖVEDELMI FELTÉTELEI: MUNKATESZT

Az aktív korú, a munkaerőpiacról kiszorult személyeket az 1990 utáni első időszakban először tömegesen igyekeztek a munkaerőpiacról kivezetni (pl. nyugdíjazás), illetve a passzív eszközök hagyományos elemét, a biztosítási jogviszonyon alapuló munkanélküli-járadékot vezették be[670] (mai elnevezése: álláskeresési járadék). A munkanélküli-járadék hányatott sorsáról, melynek során tartama 2 évről 3 hónapra, összege a megelőző bér 60-70 százalékáról a minimálbér alá csökkent, a foglalkoztatási fejezet számol be. Mindazok, akik ezt a társadalombiztosítási jellegű ellátást már egyáltalán nem tudták igénybe venni, a segélyezésbe kerültek át.

Már a kezdetektől fogva előírták, hogy az aktív korúak szociális segélyezésének (akkor munkanélküliek jövedelempótló támogatása) feltétele a munkaügyi köz-

[670] Lásd részletesen a Foglalkoztatási fejezetben.

ponttal történő együttműködés. 1994 februárjában (Boross-kormány) ez kibővült azzal, hogy az önkormányzat által felkínált közhasznú munkát vagy az önkormányzat közreműködésével felajánlott egyéb munkahelyet el kellett fogadni.

2000. május elsejétől (Orbán-kormány) már nem csupán lehetőség volt az önkormányzatok számára a segélyezettek foglalkoztatásának megszervezése, hanem kötelezettség is, hiszen a szociális törvény[671] kimondta:

> *„A települési önkormányzat a rendszeres szociális segélyt kérelmező igényjogosult, aktív korú nem foglalkoztatott személyek számára legalább 30 munkanap időtartamú foglalkoztatás megszervezésére köteles. A foglalkoztatási kötelezettség közmunka, közhasznú munka vagy a települést érintő közfeladat ellátása céljából szervezett egyéb munka (a továbbiakban együtt: az önkormányzat által szervezett foglalkoztatás) biztosításával teljesíthető. A foglalkoztatás megszervezését az önkormányzat más szerv útján is elvégezheti."*

Ugyancsak korán, 1997-ben (Horn-kormány) nyilvánvalóvá lett, hogy a munkanélküliség érdemben rövid távon nem csökkenthető, ezért vezették be az aktív korúak ellátásának második lépcsőfokaként a rendszeres szociális segélyt és bővítették ki a segélyhez jutás feltételeit azzal, hogy:

> *„Az önkormányzat rendelete a rendszeres szociális segély folyósításának feltételeként előírhatja a családsegítő szolgálattal vagy a kijelölt szociális intézménnyel való együttműködési kötelezettséget. Együttműködésen az ellátásban részesülő személy szociális helyzetéhez és mentális állapotához igazodó programban történő részvételt kell érteni."* [Szociális törvény 37/C. § (1) bek.]

A szövegezés ugyan módosult, de – legalábbis elvben – a munkanélküliek munkavégző képességének és készségeinek karbantartására is törekedtek. 2005. szeptember 1-jétől (Gyurcsány-kormány) már beilleszkedést segítő programban való kötelezettséget írt elő a szociális törvény. Később „csupán" az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködés, a felajánlott munka elfogadása vagy képzésen részvétel, valamint legalább 30 napos munkaviszony az aktív korúak segélyének feltétele (amit évente felülvizsgálnak). 2011. január 1-jétől (Orbán-kormány) munkaviszony helyett közérdekű önkéntes munkát is lehet végezni.

A felajánlott munkát tehát el kell fogadni, a szociális törvény első változata szerint akkor, ha a munkanélküli szakképzettségénél, illetve iskolai végzettségénél egy-

[671] 1993. évi III. törvény.

gyel alacsonyabb szintű iskolai végzettséget igénylő munkáról van szó [Szociális törvény 34. § (2) bek.]. Ez 1994. február 1-jétől (Boross-kormány) nem csupán valamely munkahelyre, hanem a közhasznú munkára is vonatkozott, és a várható keresetnek el kellett érnie az öregségi nyugdíjminimumot. 2001. január 1-jétől (Orbán-kormány) az elfogadható várható kereset teljes munkaidős foglalkoztatásnál a kötelező legkisebb munkabérre emelkedett, s részmunkaidős foglalkoztatás esetén volt azonos az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegével. 2003 februárjától (Medgyessy-kormány) a részmunkaidős foglalkoztatás esetén már a munkahely és a lakóhely közötti oda- és visszautazás idejét is szabályozták.

Az iskolai végzettséggel kapcsolatos megszorítás 2005 szeptemberétől (Gyurcsány-kormány), a munkavállalói jogokat tekintve elkezdett felpuhulni, mert ekkortól akkor is el kellett fogadni a felajánlott munkát, ha az megfelelt a munkanélküli által *„utoljára legalább hat hónapig betöltött munkakör képzettségi szintjének"*. (A részmunkaidős foglalkoztatásért járó bért ekkor az öregségi nyugdíjminimumról felemelték a kötelező legkisebb munkabér összegének időarányos részére.) 2011. január 1-jétől az iskolai végzettségre vonatkozó minden előírás eltűnt a törvényből, azaz a munkanélküliek kiszolgáltatottsága ezen a területen is teljessé lett, hiszen képzettségüktől függetlenül bármilyen felajánlott munkát el kell fogadniuk (máskülönben kiesnek a rendszerből, ellátatlanok lesznek).

A szigorításokra a törvény szövege általában nem nyújt magyarázatot. 2002 decembere és 2005 szeptembere között a rendszeres szociális segélyen lévőkkel kapcsolatban jelent meg egy szerény magyarázó félmondat a törvényben, hogy minderre *„az aktív korú nem foglalkoztatott személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében"* van szükség, de ez is eltűnt a későbbiekben. Ez a félmondat a törvényszövegekben nem, de a kommentárokban és indokolásokban azóta is szerepel.

Számos tanulmány bizonyítja, hogy a munkaerő-piaci reintegráció esélyét nem növeli a közmunka és nem fejleszti a résztvevők emberi tőkéjét. A közfoglalkoztatás szegregált munkaerőpiacán egyre többen dolgoznak, de a nyílt munkaerőpiacra bekapcsolódás mértékére csak elvétve akad megbízható információ. „Az összes, 2011 és 2012 folyamán közfoglalkoztatásban részt vett egyénre nézve a 180. napi státusok közel fele regisztrált munkanélküli [...] Valamivel több, mint tizede a nyílt munkapiacon dolgozik bejelentett állásban. A kilépők mintegy harmada ismét közfoglalkoztatott, huszada pedig sem nem dolgozik ismert helyen, sem nem regisztrált munkanélküli. Összességében a közfoglalkoztatás után fél évvel a résztvevők 80 százaléka ismét megjelenik a munkaügyi rendszerben."[672]

[672] Cseres-Gergely–Molnár 2014, 144.

Az 1990-es években Európában is megjelent aktiválás ernyőfogalom abból indult ki, hogy dinamikus kapcsolatot kell teremteni a jóléti rendszer, a foglalkoztatás és a munkaerő-piaci programok között, ami a korábbi jóléti programok lényegi átalakításához vezetett. Az országok lényegében két irányt követtek: egyesek a humán tőkébe beruházással próbálták a munkaerőpiacról kiszakadtakat visszavezetni a munka világába és különböző ösztönzőket alkalmaztak, míg mások erősödő szankciókkal akarták kényszeríteni az embereket a munkavégzésre. A jóléti ellátások feltételekhez kötése a szociális jogok gyengítése, a jogok és kötelességek egyensúlyának felborulása. Mindez találkozott a közvélekedéssel is: az aktív korúak munkaerő-piaci kirekesztődése személyes kudarcok, a felelőtlenség, egyszóval az érdemtelenség következménye. Szemben a feltételekhez kötött támogatásoknak a világ legszegényebb országaiban alkalmazott eredeti céljával, a workfare típusú megoldások világméretű erősödével a cél már nem a humán tőkébe történő beruházás, vagyis hogy a kapott támogatásnak az a feltétele, a gyerek járjon iskolába, oltassák be a gyerekeket stb., hanem a vélt ellenösztönzők kikapcsolása és a szegények megregulázása.

A magyar jóléti rendszer a munkáért segélyt, vagyis a workfare típusú megoldást követi. Bár rövid időszakokra megjelent az ösztönzés is, a nem rendszeres munkavégzés engedélyezése vagy a segély fokozatos visszavonása munkavállalás esetén, de általában a szankciók sorára, elsősorban a segélyezésből kizárásra hivatkozva akarták a szociális segélyre szoruló munkanélkülieket az úgynevezett együttműködésre és a közmunka elfogadására kényszeríteni.

Mindez mára államfilozófiává is lett. Mint már többször idéztük, 2012 októberében a miniszterelnök megfogalmazta: „A mi programunk az az, hogy a nyugati típusú jóléti állam helyett, ami nem versenyképes, egy munka alapú társadalmat alakítsunk ki."[673] Hozzátehetnénk: közmunka alapú társadalmat.

2016-ban a közfoglalkoztatási bruttó bér 79 155 Ft, ez a minimálbér 71,3 százaléka, a segély pedig a közfoglalkoztatási bér 36 százaléka. Ez is magyarázza, hogy a szegények miért készek az amúgy a munkaerő-piaci reintegrációra alkalmatlan közmunkák elfogadására.

[673] http://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagpolitika/orban-a-posztkommunizmus-gazdasagi-rendszerenek-romjain-botladozunk-389380.

A JOGOSULTSÁG NEM JÖVEDELMI FELTÉTELEI: MAGATARTÁSTESZT

A szegények támogatásra érdemességének vizsgálatára – a nemzetközi gyakorlatban szinte egyedülállóan – Magyarországon mindig is kiterjedten végeztek környezettanulmányt, holott környezettanulmány készítésének a lehetősége csak 2003 februárjában (Medgyessy-kormány) került be a szociális törvénybe. Történetileg is kétféle cél vezette a környezettanulmány készítését: egyrészt a „személyes tulajdonságok megismerésére" és a segítés stratégiájának megválasztásához használták, másrészt a személyes tulajdonságok és életkörülmények megismerésével akarták/akarják eldönteni, hogy szavahihető-e az ügyfél, életformája és személyes tulajdonságai valószínűsítik-e, hogy valós-e a jövedelem- és vagyonbevallása, jó helyre jut-e a köz támogatása.

Az 1957. évi IV. törvény, majd a 2004. évi CXL. törvény teremtette meg a jogszabályi alapot a környezettanulmány készítéséhez.

Ez utóbbi szerint:

> *„56. § (1) A tényállás tisztázására szemle rendelhető el. Jogszabály a szemle megtartását kötelezővé teheti. A szemle megtartása során*
> *a) a szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására kötelezhető,*
> *b) az eljárással összefüggő helyszín, illetve az ott levő tárgy megtekinthető (helyszíni szemle).*
> *(2) Ha elkerülhetetlen, hogy a hatóság magánlakásban tartson szemlét, ezt úgy kell foganatosítani, hogy az csak a szükséges mértékben korlátozza az érintetteknek a magánélethez való jogát.*
> *(3) Az érintettnek a szemléről való értesítésére a 90. § az irányadó. A szemletárgy birtokosának, illetve a megszemlélni kívánt hely (terület, építmény, egyéb létesítmény stb.) tulajdonosának vagy használójának távolléte nem akadálya a szemle megtartásának. Indokolt esetben, ha az a szemle eredményes és biztonságos lefolytatásához szükséges, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti."*

A szemle elrendeléséről szóló törvényi szöveghez fűzött kommentárban olvasható:

> *„A magánlakás sérthetetlenségéhez való jog az Alkotmányban biztosított, mindenkit megillető alapvető jog, amely azonban – mint általában véve az alapvető jogok – nem korlátlan és nem korlátozhatatlan. Az említett alapvető jog egyik korlátja, hogy a hatóságok – ha ezt jogszabályban meghatározott feladataik ellátása szükségessé teszi – a magánlakásba is jogosultak belépni és ott eljárási cselekményeket végezni."*

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat azonban kimondja:

> *„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan."*

Ennek értelmében a jogszabályban meghatározott feladatok ellátása nem kötelezi az egyént arra, hogy eltűrje: a hatóság képviselője magánlakásába belépjen. Nyilvánvaló, hogy a szemle mint hatósági eljárás elsődleges célja nem a szociális rászorultság megállapítása, mégis ez adja az egyetlen jogszabályi fogódzót a környezettanulmányhoz. Az mindenesetre a gyakorlatból tudható, hogy az előzetes értesítés kötelezettségének általában nem tesznek eleget. Ugyancsak tudható, hogy a környezettanulmány számos körülménye szabályozatlan, többek között, hogy ki végezheti, milyen dokumentumot használnak, hogyan. Nem tudni, hogy egyáltalán megismertetik-e a dokumentum tartalmát az ügyféllel, illetve hogy rákerülhet-e bármi a dokumentumra az ügyfél tudta nélkül.

Az Állami Számvevőszék 1998-as jelentése[674] megállapítja:

> *„A támogatásra jogosultság megállapításánál a törvényi szabályozás a rászorultsági elv következetes érvényesítését írja elő, és az ehhez szükséges bizonyítékokat is nevesíti. Ezek közül a kérelmező által benyújtott jövedelem-nyilatkozatnak alapvető jelentősége van. Az önkormányzatok által végzett környezettanulmányoknak a kérelmező életvitelére, életmódjára vonatkozó információi azt mutatják, hogy azok valóságtartalma gyakran megkérdőjelezhető. A környezettanulmányok a jelenlegi szabályozás szerint bizonyítékként nem használhatók fel, holott az önkormányzatok számára más lehetőség valójában nincs a tényleges jövedelemi helyzet megismerésére. […] A kimutatott jövedelmek gyakran nem állnak összhangban a kérelmező életvitelével, életmódjával. A jövedelem-igazolások adattartalmának felülvizsgálata és*

[674] ÁSZ 9913/98.

a dokumentálttól eltérő jövedelmi helyzet bizonyítása az önkormányzatok számára szinte lehetetlen, a környezettanulmány pedig, a jelenlegi szabályozás szerint, bizonyítékként nem használható fel."

A 32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet szabályozza a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokat. E körben – a gyermeknevelési támogatás kivételével – a jogszabály a környezettanulmány készítését nem nevesíti.

Az Alkotmánybíróság is foglalkozott e kérdéssel, és a 9/1998. (III. 27.) AB határozat megállapítja, hogy a rászorultságtól függő pénzbeli szociális ellátások megállapításához az ügyfél „a jövedelem-nyilatkozat" megtételére kötelezhető, környezettanulmány tűrésére azonban nem. Hiába nem kellene „tűrnie" a segélyt igénylőnek a környezettanulmány készítését, ha kiszolgáltatott helyzetben van és megélhetése, lakhatása függ az esetlegesen megítélt segélytől.

Ezek szerint a környezettanulmány jogi státusát tekintve szemle, jegyzőkönyv; a célja lehet például helyzetértékelés, a kérelmező életvitelére, életmódjára vonatkozó információk gyűjtése, de az ÁSZ szerint nem bizonyíték.

Mint az eddigiekből is látható, a környezettanulmány sokféle, az érintett emberek élethelyzetét, sőt szabadságát meghatározó döntésben lehet döntő szerepe a dokumentum céljának, tartalmi követelményeinek, készítőjének pontos meghatározása nélkül.

A szociális törvény nem kötelezi az önkormányzatokat környezettanulmány készítésére, nagyon általánosan fogalmaz, a döntést az önkormányzatokra bízza. Az általunk mélyebben vizsgált és más, évek óta gyűjtött helyi rendeletek alapján nyilvánvaló: e téren nagyon eltérő az önkormányzatok gyakorlata. Abban viszont egységesek, hogy a segélyezéshez készített környezettanulmánnyal elsősorban nem a családok problémáit kívánják alaposabban megismerni, s az ehhez illeszkedő segítő stratégiát megtalálni, hanem az úgymond a csalókat akarják kiszűrni.

A szegények követendő magatartására közvetlenül is utal 2011. január 1-jétől (Orbán-kormány) a szociális törvény.

„A települési önkormányzat rendeletében a bérpótló juttatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a

> *kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania."* [Szociális törvény 35. § (2) bek.]

Csak egy évet kellett várni arra, hogy ezt a feltételt, azonos szöveggel, a lakásfenntartási támogatásra is kiterjesszék [Szociális törvény 38. § (9) bek.]. Ám, ha a vélelmezett probléma továbbra sem szűnt meg, akkor itt szigorú büntetést helyeztek kilátásba.

> *„Amennyiben a kérelmező vagy a jogosult a feltételeknek felszólítás ellenére sem tesz eleget, a kérelmet el kell utasítani, vagy a megállapított támogatást meg kell szüntetni.*
> *(10) Amennyiben a lakásfenntartási támogatás iránti kérelmet a jegyző a (9) bekezdés szerinti okból elutasítja, vagy a megállapított lakásfenntartási támogatást megszünteti, ugyanazon lakásra vonatkozóan*
> *a) a döntés jogerőre emelkedésétől számított három hónapon belül a háztartás egy tagja sem nyújthat be normatív lakásfenntartási támogatás iránti kérelmet, valamint*
> *b) a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven belül benyújtott kérelem esetén a normatív lakásfenntartási támogatás kizárólag természetbeni szociális ellátás formájában nyújtható."* [Szociális törvény 38. § (9)–(10) bek.]

Mára ez a feltétel eltűnt a szociális törvényből, azonban semmi nem állít korlátot annak, hogy az önkormányzatok a diszkrecionális mérlegelés alapján nyújtható települési támogatás megítélésének feltételeként bármilyen, az életvitelre vonatkozó kritériumot előírjanak.

JOGBIZTONSÁG

A jogbiztonság első feltétele az információkhoz hozzáférés. Ez nyilvánvalóan nem lehet könnyű a jogban és jogaikban tájékozatlan ügyfelek számára, annak ellenére, hogy a hasznos tudnivalók nyilván szájról szájra is terjednek.

Megszámlálva az OPTEN időgépében az 1993-ban elfogadott szociális törvény változásainak számát, 100-ig jutottunk, de a módosulások száma ennél is nagyobb, mert például az aktív korúak támogatásához kapcsolódó közfoglalkoztatással összefüggő kérdéseket külön jogszabály, a 2011. évi CVI. törvény rendezi. Ez a gyakorlat a 2010-es kormányváltás után vált kiterjedtté, s a változások teljes körű áttekintése messze meghaladná e tanulmány kereteit. Nem segíti a jogbiztonságot, hogy nem

csupán e tanulmány írójának, de a jogalkalmazó szakembereknek és kivált a segélyek igénylőinek rendkívül nehéz követni a változásokat.

Az 1957. évi IV. törvény majd a 2004. évi CXL. törvény a meghatározó a szociális igazgatási eljárásban is. A szociális törvény jelenleg is hatályos változata szerint a szociális hatáskört gyakorló szervnek tájékoztatást kell nyújtania *„az e törvény szerinti pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról"* [5. § a)]. A határozat *„bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárás során ideiglenes intézkedésnek van helye. A bíróság a fél kérelmére ideiglenes intézkedésként rendelkezhet*

a) normatív pénzbeli szociális ellátás folyósításáról;

b) természetben nyújtott szociális ellátás biztosításáról; [...]

(2) A bíróság az ideiglenes intézkedésről végzéssel határoz. Az ideiglenes intézkedés már a jogosultság alapjául szolgáló tények valószínűsítése esetén is megtehető." [11. § (1) bek.]

Ugyan a törvény 12. paragrafusa kimondja, hogy *„Ha a törvény másként nem rendelkezik, a bíróság az e törvényben szabályozott, szociális igazgatási eljárásban hozott határozatot megváltoztathatja."*, mégis a 32. § (2) bekezdése szerint *„A szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásokról szóló határozatot a bíróság nem változtathatja meg."* E kezdetektől máig érvényes megállapítás szerint a segélyezésre vonatkozó döntés, határozat esetén korlátozott a jogorvoslat lehetősége.

A segélyezés esetében a bírósági felülvizsgálat kizárása abban az időszakban még csak-csak érthető volt, amikor a segélyek önkormányzati hatáskörben voltak, s összhangban az önkormányzati autonómiával, maguk alakíthatták ki a jogosultság pontos feltételeit. Éppen emiatt a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek is erősen korlátozottak voltak. A segélyezési rendszer erőteljesen decentralizáltból azonban fokozatosan erősen központosítottá vált, s így már indokolatlan a minden más esetre érvényes közigazgatási jogorvoslati lehetőségek szűkítése.

Összességében, a jogbiztonságot ássa alá a környezettanulmány készítésének lehetősége és szabályozatlansága, valamint az önkormányzatok által nyújtható települési támogatás törvényi szintű tisztázatlansága.

ÖSSZEGZÉS

A szociális törvény, s benne a szegények támogatásának szabályozása fontos lépés volt a rendszerváltás utáni magyar történelemben, hiszen az államszocializmus Janus-arcú politikájától eltérően szimbolikus beismerése volt annak, hogy szegénység van és fennmaradására is számítani kell.

A segélyezési rendszer teljesítményét több szempontból is értékelni lehet. Elsődlegesen úgy, hogy mennyire teszi lehetővé a másként megélni nem tudó emberek, a társadalom normái szerinti minimális szintű, de tisztességes megélhetését. A segélyezési rendszer törvénybe foglalása óta ebben rosszul teljesít. A segélyezés célja az alapvető szükségletek kielégítése. Míg a segélyezési rendszer hosszú ideig elismerte a megélhetési minimumot, az egészséget és a lakhatást ilyen szükségletként, mára a lakhatás kiesett a támogatott szükségletek köréből.

A segélyezés nem tudja megszüntetni a szegénységet, csupán enyhíteni képes azt. Éppen ezért fontos, hogy ne akadályozza a munkaerő-piaci reintegrációt, ne tartalmazzon ellenösztönzőket a munkavállalásra. A segélyek alacsony összegét vagy csökkentését a jogszabályok indokolásai gyakran éppen ezzel magyarázzák. Ám sem a nagyon alacsony segélyek, sem az olyan rendelkezések, mint annak korlátozása, hogy hány felnőtt veheti igénybe az aktív korúak támogatását vagy éppen a közmunka jelenlegi formája, semmilyen módon nem segíti az elsődleges munkaerőpiacon történő munkavállalást.

Hiába ígéri a törvény preambuluma, szociális jogokról nem beszélhetünk ott, ahol nem működnek a jogorvoslat intézményei, s szubjektív megítéléssel lehet kizárni valakit a jogosultak köréből. A társadalmi szolidaritás megnyilvánulása legfeljebb abban érhető tetten, hogy a segélyezési rendszer egyáltalán létezik. A törvényt átlengő, a jogosulatlanul igénybe vett ellátásokkal kapcsolatos gyanakvás, a támogatásból kizárás lehetőségének gyakori megjelenése inkább gyanakvást sejtet, a szegények segítésre való érdemtelenségét.

A jövő nemzedékekért érzett felelősség aligha azzal teljesül, ha az óvodában és az iskolában sokat mulasztó gyerekek és családjuk megélhetési alapját veszik el.

Az Európai Bizottság 2016. február 26-án kelt munkadokumentuma szerint „A szociális és a szegénységi mutatók nem javultak a gazdaság élénkülésének megfelelően. Emellett úgy tűnik, hogy a szociális védelmi rendszer nem nyújt megfelelő támogatást a leginkább kiszolgáltatott helyzetben lévőknek. [...] A szociális ellátás megfelelősége és kiterjedtsége továbbra is kihívást jelent, és a közelmúltbeli reformok tovább korlátozhatják egyes juttatások esetében a hozzáférési feltételeket. Számos juttatás szintje alacsony. A fő szociális juttatás (amelyet jelenleg foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak neveznek) névleges szintje 2010 óta 20 százalékkal csökkent, és jelenleg a szegénységi küszöb 33 százalékát éri el. A 2015 márciusában hatályba lépett reform az önkormányzatiról a járási szintre helyezte át a fő juttatásokat, ami az eljárás egységesebbé válását eredményezte. A reform eltörölt több kiegészítő juttatást, ideértve a rászorulók háztartási és fűtési költségeire nyújtott támogatást. A reform értelmében az önkormányzatok jogot kaptak arra, hogy maguk határozzák meg az új önkormányzati juttatás feltételeit, amely helyettesítheti az el-

törölt juttatásokat. Az önkormányzatoknak ezt a juttatást saját bevételeikből kell kigazdálkodniuk. A kormány kompenzálásként bevezetett egy új támogatást azon önkormányzatok számára, amelyek bizonyítani tudják, hogy alacsony bevételi lehetőségekkel rendelkeznek, noha ezt a támogatást nem kell szociális juttatásokra költeni. A közelmúltbeli reformok nem terjesztik ki a szociális juttatások elérhetőségét, illetve mértékét. Nem áll rendelkezésre részletes információ arról, hogy az önkormányzatok hogyan határozták meg az önkormányzati juttatás feltételeit. A jogszabály megállapított egy felső határt az önkormányzati juttatás tekintetében, ám nem írt elő más standard feltételt. Ennek következtében romolhat a szociális juttatások megfelelősége és kiterjedtsége."[675]

[675] Európai Bizottság 2015, 49.

LAKÁSPOLITIKA ÉS HAJLÉKTALANSÁG

Misetics Bálint tanulmánya

RENDSZERVÁLTÁS LAKÁSÜGYBEN

A rendszerváltást megelőző három évtizedben a lakáskörülmények történelmi léptékkel mérve is jelentősen javultak, az 1990-ben létrejött új társadalmi-politikai berendezkedés azonban mégis egy súlyos ellentmondásokkal terhelt lakáspolitikai rendszert örökölt.

A kelet-európai lakásmodell elvben állami feladatnak, közszolgáltatásnak tekintette a lakhatás biztosítását, amely felett széles körű állami kontrollt igyekezett gyakorolni. A lakáshoz jutás és a lakásfenntartás költségei nem voltak beépítve a bérekbe, a lakásfenntartást alacsonyan tartott (támogatott) lakbérek és rezsiköltségek tették megfizethetővé, a lakáshoz jutást pedig jelentős állami lakásépítési programok segítették.[676] A Kádár-korszak kiterjedt lakáspolitikája és az állami lakásépítések jelentős szerepet játszottak a lakáskörülmények javításában és a túlzsúfoltság enyhítésében, de a társadalmi és térbeli egyenlőtlenségek újratermelésében is.[677] Az 1960-as évek lakáselosztási rendszere jelentős részben a társadalom felső rétegeinek a természetbeni jutalmazását szolgálta, és a magasabban iskolázott, magasabb jövedelmű háztartások később is nagyobb mértékben részesedtek a lakástámogatásokból.[678]

Másrészt, a korszakban – a radikális államosítások ellenére – mindvégig magántulajdonban volt a lakások többsége, és a községekben messze a magánerős sajátlakás-építésnek volt a legnagyobb jelentősége. A társadalom mintegy fele szinte teljes mértékben kimaradt az állami lakáspolitikai programokból.[679] Az 1970-es és 1980-as évek lakásügyi reformjai után a lakáspolitika is egyre inkább épített a magánszektor lakásberuházásaira. Az állam lakáspolitikai visszavonulása tehát már jóval a politikai rendszerváltás előtt megindult, ami az állami bérlakásépítés radikális vissza-

[676] A kelet-európai lakásmodellről (és annak felbomlásáról) Magyarországon és a térség többi országában lásd Hegedüs–Tosics 1994a, 1998.

[677] Konrád–Szelényi 1969; Szelényi 1990a, 1990b; Manchin–Szelényi 1986; Lengyel 1991.

[678] Hegedüs 1986; Dániel 1997.

[679] Vajda 1986.

esését és a kiutalható tanácsi bérlakások számának csökkenését, valamint a magánerős lakásépítés (és az ezt szolgáló állami hitelek) térnyerését vonta maga után.[680] Harmadrészt, és ennek ellenére, a korábban nyújtott lakáshitelek állami támogatásának az emelkedő inflációval párhuzamosan növekvő költségvetési terhe miatt az állam lakásügyi kiadásai egészen 1989-ig tovább nőttek. Összességében tehát „sokat költött az ország a lakásszektorra, de ezt a pénzt pazarlóan és társadalmilag igazságtalanul osztotta el".[681]

A lakhatáshoz, illetve a lakáspolitikához kapcsolódó társadalmi problémák tovább súlyosbodtak a korábbi állami lakáspolitika leépítésével. Az állam a rendszerváltás éveiben gyorsan és radikálisan vonult vissza a lakhatás területéről. 1989 és 1995 között a lakástámogatások GDP-n belüli részaránya 8,6 százalékról 1,8 százalékra csökkent.[682] A fogyasztói árkiegészítések kivezetésével és a háztartási energiaárak rohamos emelkedésével párhuzamosan csökkentek a háztartások jövedelmei, ami a lakásfenntartás relatív terhének jelentős és gyors növekedéséhez vezetett. A piacgazdaságra való áttérés a lakhatás területén a lakásfenntartás gyors drágulását, míg a foglalkoztatás területén a munkanélküliség gyors növekedését és a reálbérek csökkenését hozta magával.

Mindezt nem követte egy elégséges lakásfenntartási támogatási rendszer kiépítése. Ezért az 1980-as évek második felétől kezdve jelentősen növekedett a lakbér- és közüzemi díjhátralékosság, és az emiatt indított végrehajtási eljárások száma.[683] A hátralékosság problémája tovább súlyosbodott az 1990-es években,[684] a kilakoltatásokra vonatkozó jogszabályok pedig semmiféle alternatív elhelyezés biztosítását nem írták elő. A szegénységben élő háztartások könnyebben vesztették el a lakhatásukat, a lakástalanok pedig sokkal kevesebb állami támogatásra számíthattak. A rendszerváltással azonban nem csupán az állam lakáscélú költségvetési kiadásai csökkentek a korábbi töredékére. A korábbi évtizedek lakáspolitikájának eredményeként kiépült állami bérlakásszektor nagy részét néhány év alatt felszámolta a nemzetközi összehasonlításban is gyors és kiterjedt lakásprivatizáció. Ez egyrészt egy nemzetgazdasági szinten is jelentős mértékű lakásvagyon újraosztását jelentette (szélsőségesen igazságtalan körülmények között), másrészt végletesen beszűkítette a szociális lakáspolitika mozgásterét.

[680] Győri 1987. Az állami lakáspolitika visszaszorulásához lásd még Tosics (1987) elemzését a mélyszubvenciós lakásépítési formák visszaszorulásáról az 1980-as években.

[681] Hegedüs 1998, 49.

[682] Dániel 1997.

[683] Győri–Gábor 1990.

[684] Győri 1995.

A LAKHATÁSHOZ VALÓ JOG NEMZETKÖZI ÉS ALKOTMÁNYOS VÉDELME

A magyar állam évtizedek óta részese az ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának, amelyben a „megfelelő életszínvonalhoz" való jogon belül a lakhatáshoz való jog is szerepel. Az ENSZ illetékes bizottságának kommentárja szerint a lakhatáshoz való jogot nem szűk értelemben, hanem az emberek „veleszületett méltóságával" összhangban, úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja egyebek mellett a birtoklás zavartalanságát, a megfelelő felszereltséget, valamint a megfizethetőséget.[685] Az egyezségokmányban elismert jogokból azonban csak relatív tartalmú állami kötelezettségek származnak, amelyek nem kikényszeríthetőek.[686] A magyar állam szintén csatlakozott a Módosított Európai Szociális Kartához, annak a lakhatáshoz való jogról szóló 31. cikkelyét azonban nem fogadta el. Az Európai Unió Alapjogi Chartája pedig nem tartalmazza a lakhatáshoz való jogot, noha kimondja, hogy az Unió „elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel".[687]

A rendszerváltás idején elfogadott új alkotmány sem nevesítette a lakhatáshoz való jogot, kimondta viszont, hogy az állampolgároknak „joguk van a szociális biztonsághoz". Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való jogot az alanyi jogra utaló megfogalmazás ellenére is államcélként értelmezte.[688] Egy alkotmánybírósági határozat ugyanakkor azt is kimondta, hogy a szociális biztonsághoz való jog állami biztosításának alkotmányos minimuma „a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog* megvalósulásához"[689] – ami elvben lehetővé tette volna a szociális biztonsághoz való jog alapjogi értelmezésének a továbbfejlesztését.

A lakhatáshoz való jogot azonban az Alkotmánybíróság szerint nem tartalmazta a szociális biztonsághoz való jog: egy 2000-ben hozott döntés érvelése szerint a megélhetési minimum garantálásának állami kötelezettségéből „konkrétan meghatározott részjogok" nem vezethetők le.[690] A lakhatáshoz való jogról szóló döntésében az Alkotmánybíróság már nem volt tekintettel az emberi méltóság (korábban általa felállított) követelményére sem, hanem arra a következtetésre jutott, hogy „az emberi

[685] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1991.
[686] Kardos 2003.
[687] Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2012/C 326/02).
[688] Lásd Juhász 2012, 2015.
[689] 32/1998. (VI. 25) AB határozat.
[690] 42/2000. (XI. 8.) AB határozat. Saját kiemelés.

élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az *emberi lét feltételeiről* köteles gondoskodni", és az állampolgárok hajléktalanságával kapcsolatban csak abban az esetben állapított meg állami felelősséget, amennyiben a „szállásnélküliség *az emberi életet közvetlenül fenyegeti*".[691]

A 2011-ben hatályba lépett Alaptörvény már kifejezetten államcélként ír a szociális jogokról („Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson"). A lakhatással kapcsolatban az Alaptörvénybe annak negyedik módosításával (a közterületi hajléktalanság büntethetőségének kimondásával egy időben) került be, hogy „Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa", továbbá, hogy „az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani". Mivel a megfogalmazás még a *szállás* biztosítását is csak *törekvésként* nevesíti, az „emberhez méltó lakhatás" feltételeinek a biztosításáról szóló cikk Alaptörvénybe kerülése sem jelentett előrelépést a lakhatáshoz való jog alkotmányos védelmében.

LAKÁSPRIVATIZÁCIÓ ÉS ÖNKORMÁNYZATI LAKÁSGAZDÁLKODÁS

Az állami tulajdonú bérlakások megvásárlására már 1969 óta lehetőség volt, de a folyamat csak az 1980-as évek második felében indult be a nagyobb épületek privatizációját korlátozó előírások fokozatos enyhítésével. Már a nyolcvanas években mintegy 80-100 ezer állami lakás kerülhetett magántulajdonba,[692] a lakásprivatizáció azonban a rendszerváltás éveiben vált tömegessé, elsőként (és a legkedvezőbb feltételekkel) a leggazdagabb városrészekben.[693] A lakások eladását alapvetően a központi költségvetés tehermentesítése, és a jelentős felújítási szükségleteket felhalmozott lakásszektorért (illetve általában egy országos lakáspolitika kialakításáért és működtetéséért) viselt központi állami felelősség elhárítása motiválta egy olyan politikai környezetben, ahol a privatizáció nyertesei egy jól körülhatárolható és jelentős érdekvédelmi képességgel bíró társadalmi csoportot alkottak, szemben a privatizáció kárvallottjaival.[694]

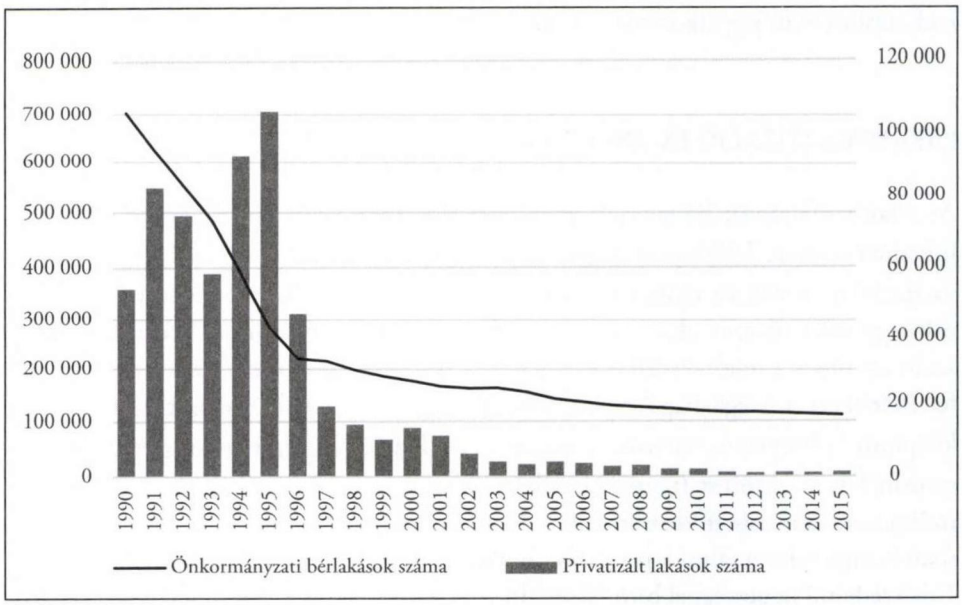
[691] Saját kiemelés. A határozat kritikájához lásd Kardos 2001; Misetics 2014.

[692] Székely 2001.

[693] Kovács 1992; Bodnár 1996.

[694] A lakásprivatizáció szabályozásáról és érdekviszonyairól bővebben lásd Hegedüs–Tosics 1991, 1992; Hegedüs et al. 1993; Zolnay 1993.

A központi szabályozás egyértelmű elköteleződést jelentett a minél teljesebb körű privatizáció mellett. A bérlőknek már lényegében 1988 óta joguk volt megvásárolni az otthonukat a lakás „forgalmi értékének" 15-40 százalékáért, de ennek is csak 10 százalékát kellett egy összegben kifizetniük. A fennmaradó összegre hosszú távú részletfizetést kérhettek, jelentős állami kamattámogatással. Az 1993-ban elfogadott Lakástörvény is a közel teljes körű privatizációt szolgálta, amennyiben a bérlői jogok jelentős szűkítésével párhuzamosan alanyi jogon biztosította a kedvezményes vételi jogot (és a részletfizetés lehetőségét) szinte minden bérlőnek. A Lakástörvény előírta ugyan, hogy a privatizációs bevételeket „lakáscélokra és az ezekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházásokra" kell költeni,[695] ezt az önkormányzatok többnyire nem tartották be.[696] Az önkormányzati lakásállomány felszámolása a rendszerváltást követő években rohamos gyorsasággal zajlott (1990 és 1996 között 700 ezerről 220 ezerre, a korábbi harmadára csökkent a lakások száma), és az önkormányzati lakás-szektor (lassabb ütemben) azóta is évről évre csökken (lásd 25. ábra).



25. ÁBRA | Az önkormányzati bérlakások privatizációja

Forrás | KSH Lakásstatisztikai évkönyv, 2015.

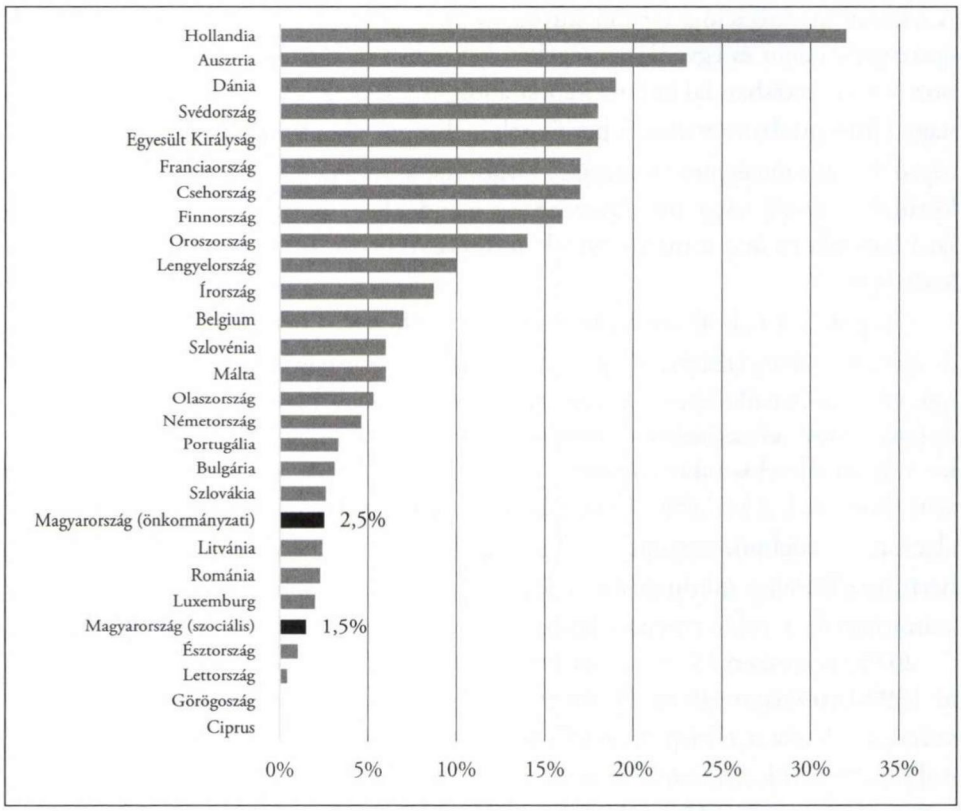
[695] 1993. évi LXXVIII. törvény, 62. §.
[696] ÁSZ 1996.

A lakások privatizációja tovább súlyosbította a lakáspolitikához kötődő társadalmi igazságtalanságot és egyenlőtlenségeket, két okból is. Egyrészt azért, mert a másokhoz (a saját lakásban lakókhoz) képest addig is azoknak a korábban méltánytalanul nagy támogatásban részesített bérlőknek kedvezett, akik tipikusan a társadalom középső és felső rétegeihez tartoztak.[697] Másrészt azért, mert a lakásprivatizáció során közülük is annál nagyobb „privatizációs ajándékhoz" jutott valaki, minél drágább lakásban lakott, ami a magasabb iskolázottságú, beosztású és jövedelmű bérlőknek kedvezett.[698]

Ahogyan azt már akkor is pontosan tudni lehetett, a privatizációnak ez a módja és mértéke súlyos lakáspolitikai problémákat – a szociális lakáspolitika lehetőségeinek végletes beszűkülését, a megmaradó önkormányzati lakásszektor szegregációját és fenntartási nehézségeket – előlegezett meg. A lakásprivatizáció tehát egy jelentős közvagyon újraelosztását jelentette, közvetlenül azoknak a kárára, akik korábban sem részesültek a bérlakás-támogatásokból, hosszabb távon pedig mindazoknak az alacsony jövedelmű, vagyontalan állampolgároknak a kárára, akik az önkormányzati bérlakás-állomány minimálisra csökkenésének következtében a legritkább esetben számíthattak a helyi szociális lakáspolitika segítségére lakhatásuk megoldásában.

2015-re összesen 111 ezer önkormányzati bérlakás maradt Magyarországon, ami az 1990-ben még meglévő állomány 16 százaléka, az összes magyarországi lakás 2,5 százaléka. Noha a lakásprivatizáció nagy része az 1990-as évek során lezajlott, az önkormányzatok az elmúlt évtizedben is mintegy tízszer annyi lakást adtak el, mint amennyit építettek. Még azokban az években is tovább csökkent az önkormányzati lakásállomány, amikor egy 2000-ben elindított program jóvoltából az önkormányzatok a bérlakás-építési költségeik háromnegyedére állami támogatást kaphattak.[699] A lakástörvény 2006 óta hatályos változata szerint az önkormányzati lakások lakbérének mértékét szociális helyzet alapján, költségelven vagy piaci alapon lehet megállapítani, és az önkormányzatok tipikusan ezek szerint a kategóriák szerint alakítják a lakáshoz jutás feltételeit is, tehát a még megmaradt lakásállománynak is csak egy részét hasznosítják névleg szociális jelleggel. A „szociális bérlakások" aránya Magyarországon tehát valójában csak mintegy másfél százalék a teljes lakásállományon belül, ami európai mércével mérve szokatlanul alacsony (lásd 26. ábra).

[697] Utasi 1996.
[698] Dániel 1996.
[699] Lásd Hegedüs 2006.



26. ÁBRA | A „szociális bérlakások" aránya a teljes lakásállományon belül, százalék

Forrás | CECODHAS, 2011; Magyarország (2015) vonatkozásában KSH, 2016.
Az adatok a különböző országokban használt definíciók miatt tájékoztató jellegűek.

Az önkormányzati tulajdonban maradt lakástulajdon tipikusan a korábbi lakásállomány legrosszabb része, amit korábbi lakóik szegénységük miatt nem tudtak vagy a lakás rossz állapota miatt nem akartak megvenni. Az önkormányzati lakásállomány szűkösségét mutatja, hogy 2015-ben a társadalom legszegényebb jövedelmi decilisében is csak a háztartások 7,5 százaléka (az alsó három jövedelmi decilis mintegy 5 százaléka) lakott önkormányzati bérlakásban.[700] Az önkormányzati bérlakásokra való társadalmi igény és a megmaradt önkormányzati lakásállomány közötti szélsőséges különbséget érzékelteti, hogy egy szegényebb budapesti kerületben a 2009 és 2011 közötti három évben csupán egy alkalommal írtak ki pályázatot 9 önkor-

[700] KSH 2016, Miben élünk?...

mányzati lakásra, amire mintegy 1400 pályázat érkezett.[701] Az alacsony jövedelmű, lakástulajdonnal nem rendelkező háztartások nagyobb része így az alapvetően informális magánbérlakás-szektorhoz tud csak hozzáférni: őket a magánbérlet szabályozási hiányosságai és a támogatási rendszer (később ismertetett) problémái miatt bizonytalanság és kiugróan magas lakásfenntartási költségek sújtják, a rendezetlen lakcímviszonyok miatt pedig a szociális ellátások jelentős részétől is elesnek.[702]

Az önkormányzatok ráadásul még a megmaradt, névleg „szociális" állományt is gyakran kifejezetten nem szociális szempontok szerint hasznosítják. Előfordul például, hogy a lakáspályázatok elbírálása során az önkormányzatok előnyben részesítik a magasabb jövedelmű (vagy éppen felsőfokú végzettségű) pályázókat. A bérlői jogviszonyukat korábbi hátralékuk miatt elvesztett lakók (és az „önkényes lakásfoglalók") kizárása a lakásigénylésből pedig éppúgy általános gyakorlat, mint a lakbérhátralékuk miatt jogcím nélkülivé vált lakók (a korábbi lakbér többszörösére rúgó) „lakáshasználati díjjal" való büntetése. A Lakástörvény lényegében szabad kezet adott az önkormányzatoknak a lakbér megállapítására, mind a lakbérek összegével, mind a lakbéremelések ütemével kapcsolatban.[703] Az önkormányzati lakbérek az elmúlt másfél évtizedben gyorsabban nőttek a piaci lakbéreknél: a kettő közötti átlagos árkülönbség 2002-ben 6–7-szeres, 2015-ben már csak 3-szoros volt.[704]

A lakbéremelésen kívül az önkormányzatok a lakásállomány fenntartási költségeit gyakran a lakások további privatizációjával vagy a szegényebb lakók kiszorításával igyekeznek csökkenteni.[705] Ez utóbbira utal az, hogy egy, a kétezres évek elején a fővárosban készült kutatás szerint az önkormányzatok tipikusan nem a leghosszabb ideje hátralékos vagy legnagyobb hátralékkal rendelkezők esetében alkalmazzák leggyakrabban a kilakoltatás eszközét, hanem a legkevésbé iskolázott, legalacsonyabb jövedelmű rétegeknél.[706] A kilakoltatások száma 2001 és 2015 között a korábbi közel két és félszeresére nőtt (lásd 27. ábra). 2015-ben (a téli kilakoltatási moratórium által nem érintett 9 hónapban) egy átlagos napon több mint 4 kilakoltatást hajtottak végre csak az önkormányzati lakásokból.

[701] Előterjesztés, 2012.

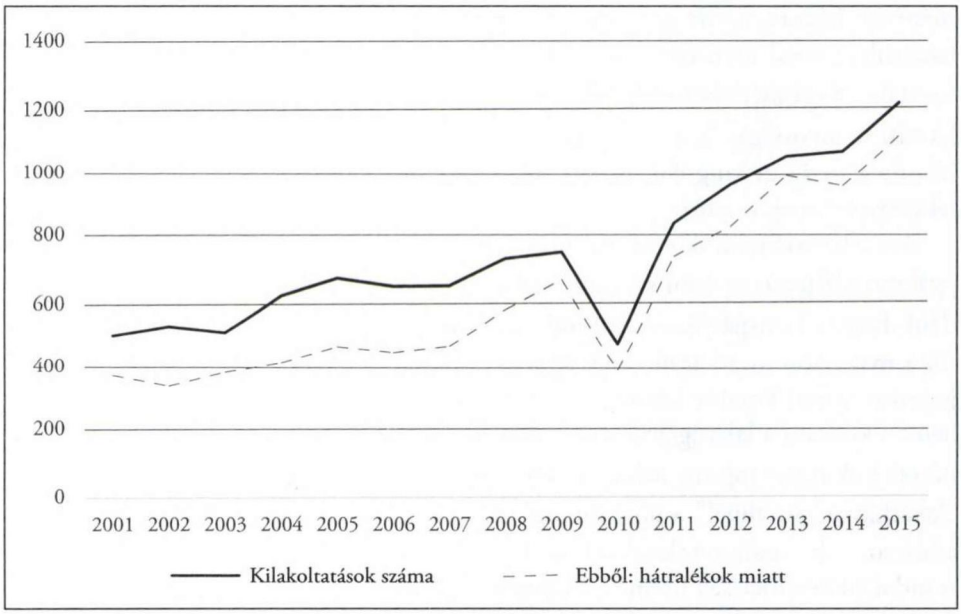
[702] A Város Mindenkié csoport statisztikai adatkérése, illetve a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának adatbázisa szerint legalább kilencvenezer embernek okoz problémát, hogy nincs érvényes lakcíme vagy kizárólag település szintű lakcíme (vagy csak tartózkodási helye) van. A magánbérlakás-szektor problémáiról lásd Hegedüs et al. 2016.

[703] Az így kialakuló helyzet következetlenségeit jól jelzi, hogy akár szomszédos budapesti kerületekben is többszörös különbségek alakultak ki az önkormányzati lakbérek mértékében.

[704] KSH 2006; KSH 2016, Miben élünk?...

[705] Czirfusz–Pósfai 2015; Ladányi 2000.

[706] Győri 2003.

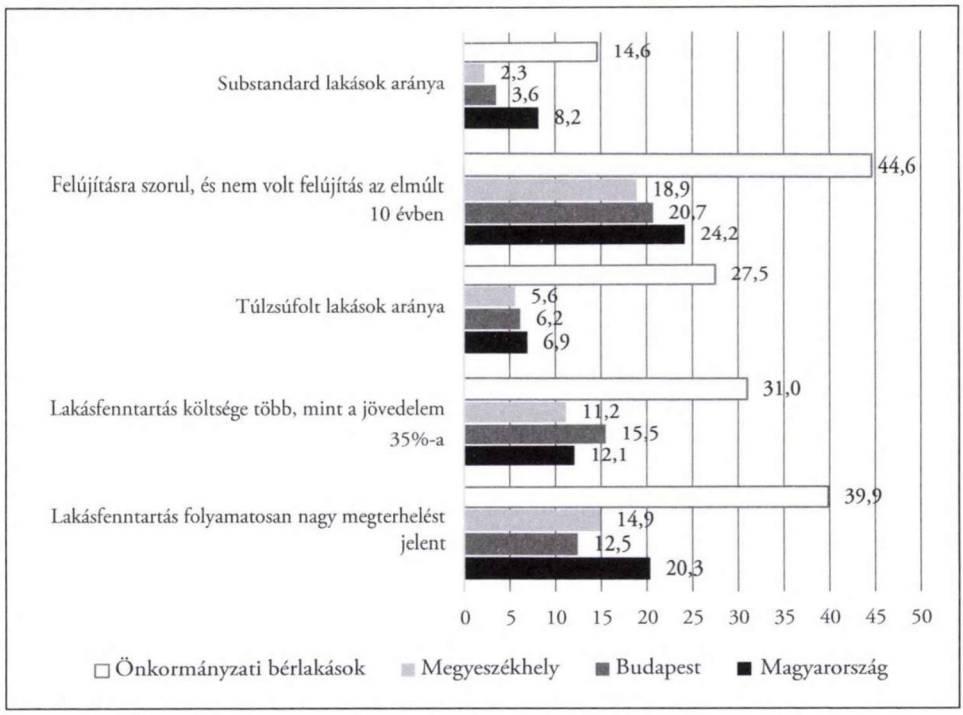


27. ÁBRA | Kilakoltatások az önkormányzati lakásokból, 2001–2015

Forrás | KSH, önkormányzati adatgyűjtés.

Az önkormányzati lakásszektorra is igaz a társadalompolitika régi tapasztalata, hogy a kizárólag a szegényeknek biztosított szolgáltatások (idővel) általában maguk is *szegényes* szolgáltatások lesznek. Az önkormányzati lakásállomány megújulása minimális, a lakások gyakran elfogadhatatlan állapotban vannak.[707] Az önkormányzati lakásokhoz hasonlóan rossz helyzetben vannak azok lakói is: sokkal nagyobb arányban laknak túlzsúfolt körülmények között, és sokkal nagyobb arányban jelentenek nekik súlyos terhet a lakásfenntartási kiadások (lásd 28. ábra).

[707] KSH 2006; Habitat for Humanity Magyarország – Városkutatás, 2013.



28. ÁBRA | Lakáskörülmények és a lakásfenntartás terhe az önkormányzati bérlakás-szektorban, illetve a teljes lakásállomány esetében, 2015, százalék

(100% az első oszlopnál az összes önkormányzati lakás, a településtípusoknál pedig az összes lakás.)

Forrás | KSH, 2015. évi lakásfelmérése. Substandard az a lakás, amelyre érvényes a következő feltételek valamelyike: nincs vécé vagy fürdőszoba; nincs szennyvízelvezető-csatorna; a fal vályogból épült alapozás nélkül; nincs vezetékes víz. Substandard a lakás akkor is, ha a lakásban nincs konyha és a teljes alapterület 50 m^2 vagy annál kevesebb, illetve a lakás csak egy 12 m^2-nél kisebb szobával rendelkezik.

A LAKÁSÉPÍTÉS, LAKÁSVÁSÁRLÁS ÉS LAKÁSHITELEK ÁLLAMI TÁMOGATÁSA

A rendszerváltás óta eltelt két és fél évtizedben egyetlen kormány sem rendelkezett átfogó lakáspolitikai stratégiával, a támogatások hatásait a legritkább esetben vizsgálták, a lakhatás ügyének képviselete esetleges, szétaprózott és nehezen átlátható volt.[708] A lakásszegénység enyhítése, a hajléktalanná válás megelőzése soha nem volt prioritása a lakáspolitikának, a fontosabb programokat alapvetően gazdaság- és népesedéspolitikai céloknak rendelték alá. A legjelentősebb, legtöbb közpénzt fel-

[708] ÁSZ 2009; Hegedüs 2009.

emésztő lakáspolitikai programok szinte kivétel nélkül a lakástulajdon-szerzést (és ezen belül is elsősorban a lakásépítést, vagy az újonnan épített lakások megvásárlását) támogatták. Az ilyen típusú lakástámogatásokból pedig gyakran éppen a lakástámogatásra leginkább rászorulók maradnak ki, mivel a támogatással együtt sincs annyi megtakarításuk, hogy lakást építsenek, illetve – még az államilag támogatott – lakáshitelek törlesztőrészleteit sem tudják kigazdálkodni a jövedelmükből. Mégis volt tehát a lakáspolitikának két kormányzati ciklusokon átívelő alapelve. Az egyik a lakástulajdon-szerzés aránytalan mértékű támogatása a lakásfenntartás és a bérleti szektor támogatásával szemben, a másik – ezzel összefüggésben – az állam lakáscélú kiadásainak az egyenlőtlen és a társadalmi egyenlőtlenségeket növelő elosztása, tehát a lakáspolitika igazságtalansága.

A kilencvenes évek elején a lakáspolitika alapvetően a rendszerváltás utáni „szanálás" feladatait látta el,[709] különös tekintettel az állami bérlakások (és az állami építőipari vállalatok) privatizációjára, valamint a korábbi állami támogatású hitelek konszolidációjára, amelyek a privatizációhoz hasonlóan igazságtalan elosztási következményekkel jártak.[710] A rendszerváltás előtti állami lakáspolitika felszámolása és a lakásfinanszírozás piaci intézményrendszerének a kiépülése között eltelt időben a lakásberuházások jelentősen visszaestek.[711] A lakhatási támogatásokra fordított költségvetési kiadások a korábbi töredékére csökkentek, azonban a kilencvenes években is „perverz újraelosztást" valósítottak meg: növelték a társadalmi egyenlőtlenségeket. A lakhatási támogatásokból 1995-ben valamivel több jutott a társadalom legmagasabb jövedelmű ötödének, mint a legalacsonyabb jövedelmű ötödnek, és átlagosan mintegy háromszor annyi jutott a diplomásoknak, mint a 8 általánosnál alacsonyabb végzettségűeknek.[712]

A lakáspolitika következő (1995 és 2000 közötti) időszakában épültek ki a piaci lakásrendszer alapintézményei: ekkor indult el a lakástakarék-pénztárak és a jelzálogbankok működése, lezárult az építőanyag- és építőipar privatizációja, valamint kiépültek az ingatlanpiac alapintézményei. A rendszerváltás utáni időszak első jelentős lakástámogatása a rendszerváltás előttről örökölt (eredetileg 1971-ben bevezetett), majd 1994-ben jelentősen megemelt *lakásépítési kedvezmény* (vagy a támogatás eredeti neve, a *szociálpolitikai kedvezmény* rövidítéseként: „szocpol"), ami az újonnan épített lakások tőketámogatása volt 2009-ig. A támogatás vélhetően

[709] A következőkben Hegedüs (2006) elemzését követem.

[710] Azoknak a tipikusan jobb anyagi helyzetű adósoknak, akik a tartozásuk felét egy összegben vissza tudták fizetni, az állam elengedte a tartozásuk fennmaradó részét; a többieknek viszont jelentősen magasabb (piaci) kamatokkal kellett tovább törleszteniük az adósságukat. Lásd Kőnig 2006.

[711] Hegedüs–Várhegyi 1999.

[712] Dániel 1997. Lásd még Hegedüs–Tosics 1994b.

egyszerre szolgált szociálpolitikai, gazdaságélénkítő és népesedési célokat. Összege kizárólag a gyermekek számától függött (a második és harmadik gyerek után mindig többször annyi támogatás járt, mint az első gyerek után), és emiatt részben jól célzott, amennyiben a gyermekek számával együtt a háztartás szegénységi kockázata is nő. A támogatás társadalmi hatása azonban ennek ellenére is problematikus volt.

A támogatás reálértéke az infláció és az elmaradt indexelés miatt meredeken – 1994 és 2002 decembere között 70 százalékkal – csökkent, amit a többgyermekes családok esetében a 2002-es és azt követő emelések is csak kis részben ellensúlyoztak. Ez azt eredményezte, hogy egy jobb lakáshoz a szegénységben élő családok számára egyre inkább elérhetetlen önrészre (megtakarításra vagy hitelre) volt szükség. A társadalom szegényebb rétegei így részben elestek a támogatástól, amelyre a költségvetés az ezredforduló éveiben 20–35 milliárd forintot költött. Ha pedig mégis igénybe tudták venni a támogatást, az „bebetonozhatta" a rossz lakáspiaci helyzetüket, amennyiben a támogatással együtt is csak rossz minőségű (rossz energiahatékonyságú, tehát magasabb rezsiköltségű) lakást tudtak építeni vagy vásárolni az ország olyan térségeiben, ahol alacsonyabbak a telekárak, viszont tipikusan roszszabb a munkaerőpiachoz vagy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetősége.[713] A „szocpol" elosztási szempontból tehát igazságtalan volt, „ugyanakkor torzította a piaci folyamatokat azzal, hogy alacsony lakáspiaci árszínvonalú településeken is ösztönözte az új lakások építését, árfelhajtó hatású volt, nem utolsó sorban pedig súlyos visszaélésekre is lehetőséget adott".[714] Szélesebb hozzáférést biztosított a 2004 után bevezetett, használt lakásvásárláshoz igénybe vehető *fiatalok otthonteremtési támogatása* („félszocpol"), amelynek összege azonban csak az előbbi fele volt.

A lakástakarék-pénztári megtakarítások 1996-ban bevezetett állami támogatása a korszak másik legkorábbi (és azóta is folyamatosan működő) állami lakástámogatási programja. A támogatásra évről évre többet költött a költségvetés (a kétezres évek elején mintegy 6 milliárd, az elmúlt években már 30–50 milliárd forintot), ami elsősorban a lehetőséggel élni tudó középosztályi háztartásoknak jut.

Egy új, aktívabb lakáspolitika kezdetét az 1999 és 2000 között bevezetett új lakástámogatási programok jelentették: a jelzáloglevéllel finanszírozott hitelek kamattámogatása és a kiegészítő kamattámogatás bevezetése, valamint a lakáshitel-törlesztéshez kapcsolódó személyijövedelemadó-kedvezmény kibővítése.[715] A lakáshitel-támogatásokhoz való hozzáférést a gyakorlatban a lakáshitelekhez való hozzáférés egyenlőtlenségei határozták meg, ami azt eredményezte, hogy az alacsony jövedelmű

[713] Hegedüs 2003.

[714] KSH 2012,Társadalmi... 3.

[715] A következők ugyancsak Hegedüs (2006) tanulmányára építenek. A kétezres évek elején elindított lakáspolitikai programokról lásd még Lakner 2003.

háztartások szinte teljes mértékben kimaradtak a bőkezű támogatásokból. A személyijövedelemadó-kedvezmény elosztási hatásai azt mutatják, hogy minél magasabb jövedelmű csoportról van szó, annál többen és annál nagyobb mértékben részesültek a támogatásban. Összességében a társadalom leggazdagabb 20 százalékához jutott a támogatás mintegy kétharmada, ami hozzávetőlegesen a kamattámogatások megoszlását is jelzi.

Ahogy a 29. ábrán látható, a lakáshitelek állami támogatása néhány év alatt háromszorosára növelte az állam lakáscélú kiadásait – amelyek alakulása szorosan követte a lakáshitel-támogatások felfutását. Az állam fokozott szerepvállalása a lakhatás területén tehát nem járt együtt a rászoruló háztartások megfelelő lakhatásának biztosításáért viselt fokozott közfelelősséggel. Éppen ellenkezőleg: a kiadások legnagyobb részét – 2002 és 2010 között összesen több mint 1000 milliárd forintot – a lakáshitelekhez kapcsolódó bőkezű és rosszul célzott támogatások emésztették fel. Ennek mintegy tizedét költötte csak az állam ugyanebben az időszakban arra a *lakásfenntartási támogatásra*, amely minden (később ismertetett) hibája ellenére mégiscsak azoknak a háztartásoknak a támogatását szolgálta, amelyek alacsony jövedelmük és lakásfenntartási kiadásaik jövedelemhez viszonyított magas aránya miatt arra rászorultnak tekinthetők.

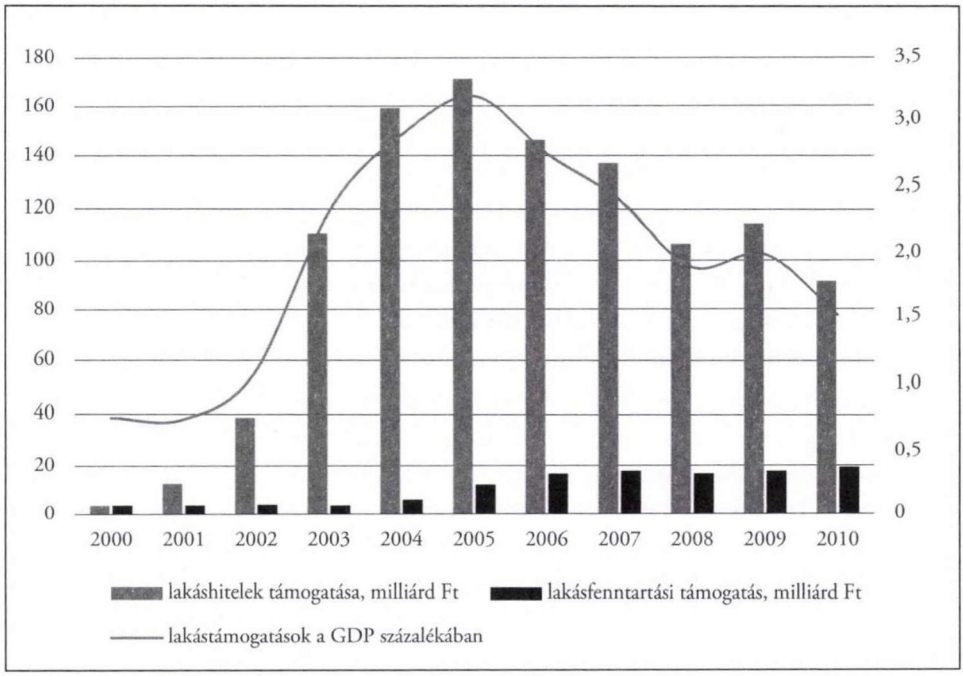
A lakáshitelek állami támogatását a programok költségvetési terhe miatt a kormányzat 2003-ban több lépésben jelentősen szűkítette. A támogatott forintalapú lakáshitelek helyét a devizaalapú hitelezés váltotta fel. Ezek még az államilag támogatott forinthiteleknél is jóval kedvezőbb feltételekkel voltak elérhetőek, de sokkal nagyobb hosszú távú kockázatokkal jártak. A kockázatokra a Magyar Nemzeti Bank[716] és több nemzetközi szervezet is felhívta a kormányzat figyelmét, ezekkel mégsem foglalkozott érdemben sem a jogalkotás, sem a pénzügyi vagy fogyasztóvédelmi hatóság, a Bankszövetség pedig még 2008 tavaszán sem tartotta indokoltnak a devizahitelezés korlátozását.[717]

A gazdasági világválsággal és a forint gyengülésével kerültek felszínre a devizahitelezés magyarországi gyakorlatában rejlő kockázatok:[718] 2008–2009 folyamán a devizahitelek törlesztőrészletei átlagosan 30–40 százalékkal növekedtek, ami a munkanélküliség növekedésével és a jövedelmek csökkenésével együtt alig egy év alatt kétszeresére növelte a több hónapos késedelemben lévő adósok számát – noha az adósok jelentős része a jövedelmükhöz képest eredetileg is magas törlesztőrészletek

[716] MNB 2004.

[717] Bohle 2014.

[718] A devizahitel-válság lakáspolitikai kezelésével kapcsolatban elsősorban Hegedüs (2013) elemzésére építek.



29. ÁBRA | A költségvetés lakáscélú kiadásainak alakulása, 2000–2010

Forrás | Városkutatás Kft.; KSH Tájékoztatási adatbázis. Lakáshitelek támogatása: kiegészítő kamattámogatás, jelzálog kamattámogatás, szja-kedvezmény; további lakástámogatások: lakásépítési kedvezmény, fiatalok otthonteremtési támogatása, lakástakarék-pénztárok támogatása, panelprogram.

miatt vélhetően a válság nélkül is hátralékba került volna.[719] A helyzetet súlyosbította, hogy a bankrendszer szabályozási hiányosságai túlzott erőfölényt biztosítottak a bankoknak a hitelfeltételek utólagos és egyoldalú módosításával kapcsolatban. A kormányzat kezdetben óvatosan és csak keveseket elérő intézkedésekkel reagált a devizahitel-válságra, az időközben felvett Nemzetközi Valutaalap (IMF) hitel feltételeinek megfelelően pedig jelentős megszorításokat vezetett be a lakástámogatások terén.

A 2010-es kormányváltást követően került sor a devizahitel-válság kezelése érdekében hozott fontosabb intézkedésekre. A már 2009-ben bevezetett árverezési és kilakoltatási moratórium meghosszabbítása mellett az első ilyen válságkezelő intézkedés a *végtörlesztés* volt, amelynek során az adósok az aktuálisnál jelentősen kedvezőbb svájci frank–forint árfolyamon fizethették vissza egy összegben az adósságukat, ha elő tudták teremteni az ehhez szükséges megtakarítást vagy kölcsönt. Így „a

[719] Gáspár–Varga 2011.

leggazdagabb családok részesültek a legmagasabb támogatásban, mivel elengedték az adósságuk 25%-át, mintegy 450–500 milliárd forint értékben, amit egyharmad-kétharmad arányban fizetett a kormányzat [a bankoknak nyújtott adókedvezményen keresztül] és a bank szektor".[720] Az így visszafizetett közel 1000 milliárd forint nagyrészt a háztartások megtakarításából származott, ami alátámasztja, hogy elsősorban a vagyonosabb háztartások tudtak élni ezzel a lehetőséggel. A következő intézkedés az *árfolyamgát* bevezetése volt, ami lényegében egy kamattámogatás volt, amelynek összege az aktuális és a törvényben meghatározott alacsonyabb devizaárfolyamok különbözetétől függött. A költségeket kétharmadrészt a bankok, harmadrészt (2012 és 2015 között összesen kb. 60 milliárd forintot) az állam viselte.

A lakáshitelükkel legalább hat hónapos hátralékba került háztartások számára hozták létre a *Nemzeti Eszközkezelő Társaságot* (NET), amely 2012 közepén kezdte meg a működését. Az új intézmény célja, hogy a lakásvesztés megelőzése érdekében felvásárolja a legrosszabb helyzetű adósok ingatlanait, akik volt ingatlanuk lakói maradhatnak bérlőként, államilag támogatott lakbérszint mellett, határozatlan idejű bérleti szerződéssel, és a visszavásárlás lehetőségével. A NET-be való bekerülés szigorú rászorultsági kritériumokhoz kötött. A lakbérrel többhavi hátralékba kerülő lakókkal egy évre szóló határozott idejű szerződést, valamint törlesztési és együttműködési megállapodást kötnek, az együttműködésben foglaltak betart(at)ásában pedig két egyházi segítő szervezet munkatársai is részt vesznek egy mentorprogram keretei között.[721] A NET 2012 nyara és 2016 februárja közt mintegy 22 ezer ingatlant vásárolt fel,[722] ami egyúttal azt is jelenti, hogy a végrehajtási eljárások során eladott fedezeti ingatlanok többségét az állam vásárolta fel. A programra 2016-ig mintegy 130 milliárd forintot költött a költségvetés,[723] ugyanakkor ennek legnagyobb részét az ingatlanok felvásárlásának a költségei teszik ki, tehát nem folyó kiadások, hanem az állami lakásvagyont növelő beruházások. Ebből a szempontból a NET a legkiterjedtebb szociális bérlakásprogramnak tekinthető a rendszerváltás óta eltelt időszakban.

A devizahitel-válságot kezelő intézkedések sorát a Kúria 2014-es jogegységi határozatát követően meghozott jogszabályok zárták.[724] Ezek egyrészt az adósokat a hitelszerződések tisztességtelen elemei miatt ért károk kompenzálásáról, másrészt a deviza jelzálogkölcsön-szerződések forintosításáról rendelkeztek, továbbá a jövőre nézve is igyekeznek megelőzni a megfelelő tájékoztatást nélkülöző, visszaélésszerű

[720] Hegedüs 2013, 295.
[721] A NET-programról bővebben lásd Csillag–Ferenczhalmy 2015.
[722] MNB 2016.
[723] Habitat for Humanity Magyarország 2015a.
[724] Mindezekről bővebben lásd Habitat for Humanity Magyarország 2015b.

vagy túlzottan kockázatos hitelezési gyakorlatokat. A devizában történő eladósodás problémája így megszűnt, az eladósodott háztartások adósságszolgálati terhei nemzetközi összehasonlításban azonban továbbra is kiemelkedően magasak.[725] Továbbra is több tízezer olyan háztartásnak van több hónapos hátraléka, amelyeknek a jövedelmük több mint felét kellene törlesztőrészletre költeniük.[726] A közüzemi díjakkal és lakbérekkel való tömeges eladósodás kezelésére vagy általában a hajléktalanná válás megelőzésére pedig mindeddig semmilyen rendszerszintű intézkedés nem történt.[727]

A legutóbbi fontos lakáspolitikai fejlemény a *Családok Otthonteremtési Kedvezménye* (CSOK), amelyről 2015-ben döntött az Országgyűlés. A CSOK a korábbi „szocpolhoz" hasonló, lakástulajdon-szerzéshez kapcsolódó program, amely a gyermekek számától függően 600 ezer és 10 millió forint közötti támogatást nyújt az új lakást építő vagy vásárló családoknak (használt lakás vásárlása esetén a támogatás értéke jóval alacsonyabb). A támogatás a három- és többgyermekesek esetében további 10 millió forint államilag támogatott lakáshitellel egészíthető ki. A CSOK-kal egyidőben került bevezetésre az új lakások általános forgalmi adójának a csökkentése, továbbá a lakásépítéshez kapcsolódó áfa-visszatérítési támogatás. A támogatás és a támogatott hitelek összköltsége a 2017-es költségvetési előirányzat szerint mintegy 100 milliárd forint lesz. Az áfacsökkentéssel együtt a program nettó éves költsége a következő években 52–114 milliárd forintra becsülhető.[728] Minden bizonnyal ez lesz tehát a következő időszak legdrágább lakástámogatási programja, és így tovább folytatódik a lakásügyre költött állami források igazságtalan elosztásának immár évtizedes hagyománya. A CSOK esetében ugyanis nem csupán arról van szó, hogy a névleg univerzalisztikus, lakásépítést vagy újlakás-vásárlást támogató programok valójában a több önerővel (tehát több jövedelemmel és megtakarítással) rendelkező háztartásokat részesítik előnyben, vagy hogy a „szocpolhoz" hasonlóan vélhetően a CSOK is a területi egyenlőtlenségek növekedéséhez járul majd hozzá.[729] A támogatás konstrukciója explicit módon is kizár számos társadalmi csoportot a jogosultak köréből: azokat, akik nem tudnak hat hónapos (vagy a legmagasabb támogatáshoz szükséges kétéves) társadalombiztosítási jogviszonyt igazolni, a gyesen vagy gyeden lévő egyedülálló szülőket, a közfoglalkoztatottakat, azokat a háztartásokat, amelyek-

[725] MNB 2015.

[726] Dancsik et al. 2015.

[727] A közüzemidíj-hátralékosság nagyágrendjéről lásd Herpai 2010.

[728] Költségvetési Felelősségi Intézet 2016. A „nettó" ebben az esetben azt jelenti, hogy tekintetbe vesszük a támogatások nélkül meg nem épülő lakások áfájának, az ingatlanipar fellendülésével bővülő foglalkoztatás miatti adóbevételek, és egyéb egyenleget javító hatások költségvetési vonzatait is.

[729] Habitat for Humanity Magyarország 2016.

nek hátralékuk van egy már meglévő lakáshitelükre, valamint a büntetett előéletűeket – tipikusan tehát éppen olyan társadalmi csoportokat, akiknek leginkább szüksége volna állami támogatásra lakhatásuk megoldásához. A lakástámogatásokra fordított állami kiadások tehát ismét jelentősen növekedni fognak, a lakásszegénység és a hajléktalanság célzott csökkentése, valamint az önkormányzati lakásállomány fejlesztése (vagy akárcsak általában a bérleti szektor támogatása) azonban továbbra sincs napirenden.

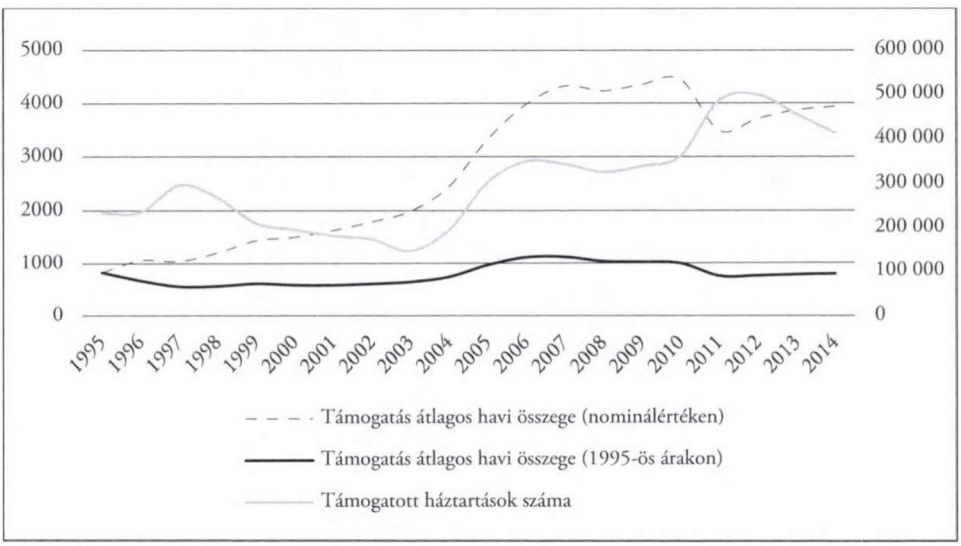
LAKÁSFENNTARTÁSI TÁMOGATÁS ÉS ADÓSSÁGKEZELÉS

A tulajdonszerzéssel szemben a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokat támogatta a *lakásfenntartási támogatás.* Ezt a rendszeres pénzbeli transzfert a települési (a fővárosban a kerületi) önkormányzatok „nyújthatták" a szociális törvény 1993-as megalkotása óta. Az önkormányzati rendeletek többsége nem használta a „jogosult" kifejezést, a lakásfenntartási támogatás tehát a rendeletben meghatározott feltételek teljesülése esetén is csupán „adható" volt.[730] A helyi részletszabályok továbbá gyakran kirekesztették a jogosultak köréből a támogatásra szoruló háztartások egy részét (például már meglévő hátralék miatt).[731]

A támogatás összege eltörpült a rászoruló háztartások lakásfenntartási kiadásai mellett, és jóval alacsonyabb volt a környező közép-kelet-európai országok által nyújtott lakásfenntartási támogatásoknál is.[732] A támogatáshoz való hozzáférés és a támogatások átlagos összege egyaránt jelentős területi egyenlőtlenségeket mutatott, és éppen azokon a településeken volt kisebb a támogatás átlagos összege, ahol nagyobb volt a szegénység.[733] A támogatás elosztási hatása is problematikus volt. A kétezres évek elején készült kutatások szerint a támogatások majdnem fele olyan háztartásokhoz jutott, amelyeknek saját értékelésük szerint sem szokott gondot okozni a rezsi kifizetése, és jövedelmük alapján sem voltak „rezsiszegénynek" tekinthetők, miközben a támogatás a leginkább rászoruló rétegek töredékét érte csak el.[734] Sőt, a jövedelmi szegénységben élő háztartások az átlagosnál kisebb eséllyel részesedtek lakásfenntartási támogatásban, és átlagosan kisebb összegű támogatást kaptak.[735]

[730] Monostori 1998.
[731] Győri 2003.
[732] Hegedüs–Teller 2005.
[733] Simon 1999.
[734] Tárki 2002.
[735] Havasi 2005. A lakásfenntartási támogatás helyi jogosultsági feltételeiről, az igénybevétel mértékéről és a támogatás elosztási hatásairól lásd még Monostori 2000; Kőnig 2004; Tárki 2004; Városkutatás 2004.

2004-et követően jelentős előrelépések történtek a lakásfenntartási támogatás ügyében.[736] Az év elejével a korábbi két és félszeresére (1000 forintról 2500 forintra) emelkedett a támogatás minimális összege. Szintén a támogatás színvonalának javulását eredményezte a normatív lakásfenntartási támogatás 2004 májusával hatályos bevezetése, ami egyúttal jelentősen javította a támogatáshoz való hozzáférést, és érzékelhetően csökkentette a hozzáférés területi egyenlőtlenségeit.[737] Az új rendszerben az országosan egységes feltételek szerint hozzáférhető (és 90 százalékban a központi költségvetés által finanszírozott) *normatív lakásfenntartási támogatás* mellett az önkormányzatok dönthettek a (szélesebben célzott) *helyi lakásfenntartási támogatás* feltételeiről, amelynek csak a keretszabályait határozta meg a szociális törvény. A 30. ábra a lakásfenntartási támogatás átlagos havi összegét és a támogatott háztartások számát tartalmazza 1995–2014 között.



30. ÁBRA | A lakásfenntartási támogatásban részesülők száma és a támogatás átlagos összege, 1995–2014

Támogatás átlagos havi összege (nominálértéken), Ft: bal oldali skála.
Támogatás átlagos havi összege (1995-ös árakon), Ft: bal oldali skála.
Támogatott háztartások száma: jobb oldali skála.

Forrás | KSH Tájékoztatási adatbázis.

[736] Szintén ekkoriban (2003 decemberében) lépett hatályba a „téli kilakoltatási moratórium", amelynek értelmében december 1. és március 1. között az „önkényes lakásfoglalók" kivételével tilos lakóingatlan kiürítését foganatosítani. Lásd 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról, 182/A. §.

[737] Bényei 2011.

A változtatások hatására jelentősen megemelkedett a támogatás összköltsége is, 2003 és 2011 között 3,5 milliárd forintról 20,3 milliárd forintra.[738] Szintén ebben az időszakban került bevezetésre (2008-ban az áram-, 2009-ben a gázszolgáltatáshoz kapcsolódva) a *védendő fogyasztók* intézménye. Ez fizetési kedvezményeket (részletfizetés és fizetési haladék lehetőségét), illetve a szolgáltatásból való kikapcsolástól való védelmet jelent (ennek feltétele az előre fizetős mérőóra felszerelése, amelynek költségeit azonban a szolgáltatók állják), amire a lakásfenntartási támogatásban részesülők automatikusan jogosulttá váltak.[739] A lakásfenntartási támogatás azonban ezt követően is marginális szerepet játszott a lakhatáshoz kapcsolódó állami kiadásokon belül, továbbra sem érte el a támogatásra jogosultak jelentős részét,[740] a támogatás átlagos összege pedig a normatív szabályozás ellenére is alacsony maradt. Egy 2009-es, gyermekes háztartásokra kiterjedő kutatás szerint a hátralékos háztartások közül is csak mintegy minden negyedik kapott lakásfenntartási támogatást.[741] A támogatás átlagos havi összege 4000–4500 forint körül alakult. Összehasonlításként: a fentebb említett kamattámogatások egy támogatottra jutó átlagos értéke havonta mintegy 35 ezer forint volt.[742]

A lakásfenntartási támogatás növelése helyett a kormány a jelentősebb energiaár-emelések alkalmával többször is külön kompenzációs intézkedéseket hozott.[743] Az első nagyobb volumenű intézkedés a lakossági gázártámogatás 2003-as bevezetése volt, amelynek összege a rendszer 2007-ben bevezetett rászorultságelvű átalakításáig a kezdeti érték mintegy tizenötszörösére nőtt, és összesen mintegy 330 milliárd forintba került.[744] A költségvetés tehát a lakásfenntartási támogatásra fordított kiadások sokszorosát fordította a programra egy olyan konstrukcióban, amelyben átlagosan annál több támogatáshoz jutott egy háztartás, minél magasabb jövedelme volt.[745] A támogatás 2007-es átalakítása sokat javított a célzáson, noha annyiban továbbra is igazságtalan volt, hogy eleve kizárta azt a több százezer – tipikusan szegénységben élő – háztartást, amelyek nem gázzal fűtöttek.

Hasonló problémák merülnek fel a „rezsicsökkentéssel", vagyis a villamos energia, földgáz és távhő árának a 2013-ban két részletben bevezetett összesen mintegy 20 százalékos csökkentésével kapcsolatban is – noha annak költségeit (közvetlenül) nem a költségvetés fedezte. A 2011-es népszámlálás szerint közel 800 ezer olyan

[738] Forrás: KSH tájékoztatási adatbázis.
[739] Lásd Herpai 2010.
[740] Fülöp–Lehoczki-Krsjak 2014.
[741] Ferge–Darvas 2011.
[742] Tárki 2005.
[743] Kőnig 2006.
[744] Energia Klub 2009.
[745] Benedek et al. 2006.

lakott lakás volt az országban, amelyben fával, szénnel, fűtőolajjal vagy ezek kombinációjával fűtöttek.[746] Ez leginkább a legszegényebbeket jelenti – a földgáz és távhő árának a csökkentése nekik tehát biztosan nem segített otthonuk megfelelő fűtésében vagy az eladósodás megelőzésében. Továbbá, mivel a fogyasztás átlagosan együtt nő a jövedelemmel, a „rezsicsökkentés" értelemszerűen több megtakarítást jelentett a társadalom leggazdagabb, mint a legszegényebb rétegeinek. A vélhetően sokmilliárdos rejtett és közvetett költségeket azonban az egész társadalom viseli.

2011 szeptemberétől a lakásfenntartási támogatásra jogosultak köre jelentősen kibővült, a támogatás értékének a kiszámítása azonban érdemben nem változott (a jogosultság felső jövedelmi határának a megemelése így a támogatás átlagos összegének a csökkenését vonta maga után). A helyi önkormányzatnak való kiszolgáltatottságot növelte, hogy a támogatásra való jogosultság további feltételeként az önkormányzatok ezt követően előírhattak a „lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó" feltételeket. Majd 2012 januárjával kikerült a szociális törvényből a helyi lakásfenntartási támogatás, ami a támogatásban részesülő háztartások számának csökkenéséhez vezetett. A helyi lakásfenntartási támogatás megszüntetését a normatív lakásfenntartási támogatásra való jogosultság kiterjesztésével indokolták, utóbbit pedig a gázártámogatás megszüntetésével. Így néhány év alatt három, a lakásfenntartás költségeihez kapcsolódó (és egymást nem kizáró) támogatás helyett maradt egyetlen támogatás, változatlan összegben. A kormányzati intézkedések következetlenségére utal az is, hogy a helyi lakásfenntartási támogatás megszüntetésére éppen akkor került sor, amikor a parlamenti többség törvénybe foglalta, hogy az önkormányzatok feladata a hajléktalanság megelőzése.

Végül 2015 márciusában a kormány még a korábban normatív alapon, az egész országban nyújtott lakásfenntartási támogatást is megszüntette. A megszüntetett támogatásokhoz hasonló ellátásokat a jövőben a települési önkormányzatok nyújthatnak – anélkül, hogy ennek keretfeltételeit (például a jogosultsági feltételeket vagy a támogatások minimális összegét) a törvény meghatározná, és az állam garantálná a támogatások megfelelő finanszírozását. Így a szegénységben élő emberek még inkább ki vannak szolgáltatva a helyi önkormányzatok kénye-kedvének (illetve anyagi lehetőségeinek).[747] A települési támogatásokról szóló első kutatások azt mutatják, hogy az önkormányzatok nagy része továbbra is biztosít valamilyen lakhatáshoz kapcsolódó támogatást,[748] azonban a korábbi lakásfenntartási támogatáshoz képest szigorúbb jogosultsági feltételekkel és igazságtalanabb elosztási hatásokkal.[749] Szintén

[746] KSH Népszámlálás, 2011. 2.1.12. tábla.

[747] A pénzbeli ellátások 2015 márciusától hatályos változásairól bővebben lásd Mózer et al. 2015.

[748] Mózer 2015.

[749] Kováts 2015.

megszűnt a fővárosi díjkompenzációs rendszer és a téli lakásrezsi-támogatás is,[750] amelyek a fővárosi tulajdonú közüzemi cégek és a fővárosi önkormányzat pénzbeli támogatásának csökkenése, majd megszűnése miatt 2012 januárjától, illetve 2013 márciusától szünetelnek.

A lakásfenntartási támogatással együtt került ki a szociális törvényből a 2003 óta működő, és a 40 ezer főnél népesebb települések számára 2006 óta kötelezően előírt adósságkezelési szolgáltatás, ami az adósságcsökkentési támogatásból, és az ahhoz kapcsolódó adósságkezelési tanácsadásból állt. Noha a támogatás a hátralékos háztartások töredékét érte csak el (2010-ben mintegy 20 ezer háztartást), és a hozzáférés jelentős területi egyenlőtlenséget mutatott,[751] mégis rendszerszerű megoldást jelentett a korábbi adósságkezelési programokhoz képest.[752] Az adósságkezelési szolgáltatás igénybevételének feltételeit a kormányzat már 2011-ben jelentősen szigorította. Ennek következtében mind a támogatáshoz hozzáférő háztartások száma, mind a támogatásra fordított költségvetési források két év alatt a korábbi felére csökkentek. 2015 márciusával pedig ez az ellátás is megszűnt (noha a települési önkormányzatok dönthettek adósságkezelésre szolgáló települési támogatás bevezetéséről).

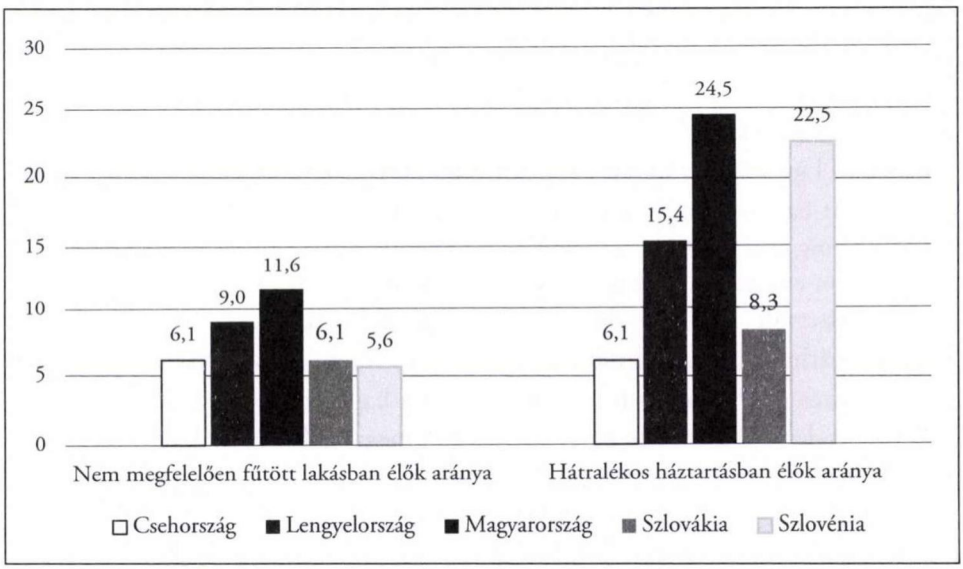
Jelenleg tehát nincsen olyan országos pénzbeli ellátás, amely a rászoruló háztartások lakásfenntartását, a hátralékosság megelőzését vagy a lakhatáshoz kapcsolódó hátralékok törlesztését támogatná,[753] miközben Magyarországon az energiaszegénység és a hátralékosság régiós összehasonlításban is kiemelkedően súlyos problémát jelent (lásd 31. ábra). A következmények – további eladósodás, a lakásvesztés és a hajléktalanná válás növekvő veszélye – kiszámíthatóak.

[750] Ezekről lásd Győri 2005.

[751] Bényei 2011; Bernát–Kőszeghy 2011.

[752] Ezekről lásd Péteri–Tausz 1999; Kőnig 2006.

[753] Egy új, országos lakásfenntartási támogatás bevezetése az elmúlt tíz évben készült szakértői javaslatok visszatérő eleme, lásd Győri 2003; Városkutatás 2007, 2008; Bényei 2011; Darvas et al. 2013; Misetics 2013; a 2015 márciusával Zuglóban bevezetett lakásfenntartási támogatás országos kiterjesztéséről lásd A Város Mindenkié – Habitat for Humanity Magyarország 2016.



31. ÁBRA | Az energiaszegénység és a hátralékosság kiterjedése régiós összehasonlításban, százalék, 2014

Forrás | Eurostat (EU-SILC).
A felmérésben azokat tekintették „hátralékos" háztartásnak, amelyekben a kérdezést megelőző egy évben legalább egyszer előfordult, hogy pénzhiány miatt nem tudták határidőre befizetni a lakbért, a közüzemi díjat vagy a lakáshitel törlesztőrészletét.

HAJLÉKTALAN-ELLÁTÁS ÉS CSALÁDOK ÁTMENETI OTTHONAI

A hajléktalansággal hivatalosan nem foglalkozott a rendszerváltás előtti időszak társadalompolitikája, az alacsonyabb szintű közigazgatási iratokban azonban rendszeresen előfordult a „hajléktalan" kifejezés, és a „társadalmi gondoskodás rejtett gyakorlatai" (rendészeti intézkedésekkel karöltve) a városi munkásszállókon és a vidéki szociális otthonokon keresztül azért elhelyezést biztosítottak a hajléktalanná vált embereknek.[754] A rendszerváltás éveiben a hajléktalanság tömegessé válásához hozzájárult a foglalkoztatás csökkenése, a korábbi állami lakáspolitikai rendszer összeomlása, valamint azoknak a szálláslehetőségeknek (a munkásszállóknak, valamint az al- és ágybérleteknek) a visszaszorulása, amelyek korábban valamiféle szálláslehetőséget biztosítottak a legszegényebb városlakók és a lakhatási válsághelyzetbe ke-

[754] Horváth 2008.

rültek számára.[755] Szintén hozzájárult a látható hajléktalanság növekedéséhez azoknak a büntető rendelkezéseknek a hatályon kívül helyezése, amelyek kriminalizálták a „közveszélyes munkakerülést", továbbá lehetővé tették az alkoholisták kötelező munkaterápiás intézeti kezelését, és a hajléktalan emberek közterületekről való távoltartását. Egy 1987-es kutatás már legalább 30 ezer főre becsülte a szűkebb értelemben vett hajléktalanok létszámát,[756] az egyre kevésbé letagadható hajléktalanság hatására pedig már az 1980-as évek végén felmerült, hogy szükség volna kifejezetten a hajléktalan emberek ellátására szolgáló intézményekre.[757]

A rendszerváltást követő időszakban az állam lakhatás területéről való visszavonulásával párhuzamosan fokozatosan épült ki egy kiterjedt hajléktalan-ellátó intézményrendszer. Ez Budapesten jelentős részben a hajléktalan emberek 1989–1990-ben történt demonstrációnak hatására[758] indult meg: szállók nyíltak feleslegessé vált épületekben, pincékben, volt munkásszállókon és laktanyákban.[759] A hajléktalanság problémájára a rendszerváltás idején adott közpolitikai válaszok rögtönző jellegűek voltak, és inkább emlékeztettek katasztrófavédelemre, mint átgondolt szociálpolitikai intézkedésekre, mégis ezek fektették le a későbbi hajléktalan-ellátó intézményrendszer alapjait.[760] A *hajléktalanság* állami kezelése rendészeti kérdésből szociálpolitikai kérdéssé vált, a *lakástalanság* problémájának a kezelése azonban – szemben a rendszerváltás előtti (vagy akár a két világháború közötti) időszakkal – lényegében kimaradt az újjászervezett állami társadalompolitika feladatköréből.[761]

Míg 1989-ben még Budapesten is csak 16 férfi és 8 női férőhely – illetve egyetlen családok átmeneti otthona – volt hivatalosan elérhető a hajléktalan emberek számára, mára csak a fővárosban több, mint 5 ezer ember fér el az éjjeli menedékhelyeken és átmeneti szállókon.[762] A férőhelyek országos száma ennek nagyjából a kétszerese, a családok átmeneti otthonainak a férőhelyeivel együtt mintegy 14 ezer – és ezenkívül működik még számos utcai gondozó szolgálat és számtalan nappali melegedő, több,

[755] A „puffer" funkciót betöltő lakhatási formák és az elnyomó intézkedések visszaszorulásáról a hajléktalansággal összefüggésben lásd Győri 2008.

[756] Utasi 1987.

[757] Kocsis 2011.

[758] Győri 1990.

[759] Pik 1994; Iványi 1997.

[760] A hajléktalanellátás kezdeti katasztrófavédelmi jellegéről és ennek hosszú távú hatásairól bővebben lásd Misetics 2016.

[761] Győri 1996.

[762] A szociális munkások és hajléktalan emberek körében gyakran „fapadnak" nevezett éjjeli menedékhelyek ingyenes, a magánszférát abszolút minimumát sem biztosító tömegszállások, amelyek alapvetően egyik napról a másikra való szállást biztosítanak: általában kora este lehet bemenni, majd másnap kora reggel el kell hagyni az intézményt. Az *átmeneti szállókon* kevesebben vannak egy szobában, tartós elhelyezést biztosítanak, általában benn lehet tartózkodni napközben is, viszont a szállásért fizetni kell.

hajléktalan embereknek fenntartott egészségügyi centrum és lábadozó; a hajléktalan embereket, az őket segítő szakembereket és állampolgárokat pedig éjjel-nappal hívható diszpécserszolgálatok segítik. Ezzel együtt, az ország néhány nagyobb városában az elmúlt években is többen aludtak közterületen, mint ahányan szállókon,[763] és a hajléktalan nők országszerte a hajléktalan férfiaknál nagyobb arányban élnek közterületen.[764] A hajléktalan-ellátás jelentős része nagyon alacsony színvonalú tömegszállás, az aránylag magasabb színvonalú szállásokra pedig nehéz bekerülni. Az elmúlt hat télen (2010–2015 között) mintegy 160 hajléktalan ember vesztette életét kihűlés miatt közterületen.[765]

A családok átmeneti otthona a gyermekvédelmi törvény alapján azoknak a családoknak az elhelyezését szolgálja, akiknek e nélkül a „lakhatásuk nem lenne biztosított, és a gyermeket emiatt el kellene választani szülőjétől, családjától".[766] A férőhelyek száma azonban messze nem éri el a hajléktalanná váló családok számát, így a várólisták igen hosszúak. Noha a gyermekvédelmi törvény egyértelműen tiltja, hogy egy gyermeket „kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség", így például lakástalanság vagy kilakoltatás miatt válasszanak el a családjától, ez mégis bevett gyakorlat. Miközben egyre kevesebb gyerek nevelkedik a családján kívül, közülük egyre többen azért kénytelenek nevelőcsaládban vagy intézményben élni, mert családjuk lakhatása nem megoldott. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága rendszeresen felszólítja a magyar államot, hogy számolja fel ezt a jogsértő gyakorlatot.[767]

A hajléktalan-ellátás legsúlyosabb korlátja, hogy nem kapcsolódnak hozzá sem a már hajléktalanná vált emberek lakhatásának a biztosítására, sem a hajléktalanság megelőzésére szolgáló lakáspolitikai intézkedések.[768] A megelőzés hiányában egyrészt semmi nem szab gátat a hajléktalanság újratermelődésének, másrészt a hajléktalanellátó intézmények a közterületi hajléktalanság csökkentését sem tudják elérni. „A lakástalanok, lakásvesztők »elfoglalják« az átmeneti szállós férőhelyeket, onnan nem jutnak tovább – sőt elfoglalják a fapadosok férőhelyeinek is egy nem csekély részét, ahová emiatt nem jutnak be a fedél nélküliek".[769] Ahogy arra a rendszerváltás óta számos értékelés és reformjavaslat rámutatott: a hajléktalanság csökkentéséhez a haj-

[763] Gurály–Varga 2013; valamint a Február 3. munkacsoport éves kutatási beszámolói.

[764] Győri 2013.

[765] Forrás: ORFK, idézi Rétvári Bence államtitkár írásbeli válasza egy képviselői kérdésre (2016. augusztus 16. Hiv. szám: K/11630-11649). A kihűléses haláleseteknek leggyakrabban nem hajléktalan emberek, hanem a kistelepülésen élő, idősebb, alacsony jövedelmű emberek esnek áldozatul, többnyire a saját fűtetlen otthonukban (Fehér–Gurály–Koltai 2012).

[766] 1997. évi XXXI. törvény, 51. §.

[767] Committee on the Rights of the Child 2006, 2014.

[768] ÁSZ 2006; Fehér–Somogyi–Teller 2012; Breitner 2016.

[769] Bényei et al. 2000, 82.

léktalanellátó intézményeken és utcai szociális munkán túlmutató szociál- és lakáspolitikai intézkedésekre van szükség.[770]

A hajléktalanellátáson kívül az elmúlt években (ismét) egyre nagyobb hangsúlyt kapott a hajléktalanság rendészeti, büntető jellegű kezelése. A hajléktalan emberek közterületekről való kirekesztésére irányuló törekvések a rendszerváltást követő időszakban végig jelen voltak,[771] és a lakhatási szegénység büntető jellegű kezelése is korábban kezdődött (lásd például az „önkényes lakásfoglalás" elzárással büntethető szabálysértéssé nyilvánítását 2000-ben).[772] A hajléktalanság kriminalizálása a 2010-et követő kormányváltást követően rendszerszerűvé és (formálisan) törvényessé vált. A folyamat az építési törvény 2010-es módosításával vette kezdetét, ami a törvényjavaslat eredeti indokolása szerint azt célozta, hogy „a közterületek nem rendeltetésszerű használatának esetkörére (pl. hajléktalanok életvitelszerű ott lakása) az önkormányzatoknak lehetőségük legyen szigorúbb közterületi szabályok és szankciók megállapítására helyi rendeletükben, pl. a hajléktalanok kitiltására a közterületekről".[773] A felhatalmazás alapján a hajléktalanság kriminalizálásáról született rendelkezéseket az Alkotmánybíróság 2012 novemberében Alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette, mivel „az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek", továbbá „sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná".[774] A kétharmados parlamenti kormánytöbbség azonban nem fogadta el az Alkotmánybíróság döntését, és 2013-ban az Alaptörvénybe írta a közterületi hajléktalanság büntethetőségét, amit a szabálysértési törvény módosítása, valamint a települési önkormányzatok kapcsolódó rendeleteinek elfogadása követett. 2013 októbere óta több mint 500 szabálysértési eljárás indult hajléktalan emberek ellen az „életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése" szabálysértés miatt, elsősorban Budapesten.[775] A vélhetően a saját

[770] Győri 1996; Gyuris–Oross 1999; Győri–Maróthy 2008; Darvas et al. 2013; Misetics 2013; Győri 2015.

[771] Török–Udvarhelyi 2005; Misetics 2009; Udvarhelyi 2014, 102–107.

[772] Lásd Halmai 2000; Iványi 2000; Szociális Szakmai Szövetség 2000.

[773] 2010. évi CXVI. számú törvény. A példamutatóan őszinte idézet a javaslat eredeti (a Belügyminisztérium honlapjára 2010 szeptemberében felkerült) indokolásából származik, a parlament elé terjesztett törvényjavaslat indokolásában már nem szerepelt.

[774] 38/2012. (XI. 14.) AB határozat. A határozat elemzéséhez lásd Misetics 2014.

[775] A Belügyminisztérium adatszolgáltatása A Város Mindenkié csoport közérdekű adatigénylésére válaszul.

maguk építette kunyhóban élő hajléktalan emberek ellen megalkotott „tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés" szabálysértését egyelőre csak elvétve alkalmazzák, a hatóságok azonban ettől függetlenül is gyakran jogsértő módon lépnek fel a kunyhóban élő emberekkel szemben.[776]

> *A rendszerváltást követő két és fél évtizedben egyetlen kormányzatnak sem volt hosszú távú, átfogó lakáspolitikai stratégiája. A lakhatási szegénység csökkentése, a hajléktalanság megelőzése és csökkentése soha sem volt a lakáspolitika prioritása. A legfontosabb intézkedéseket és a legdrágább programokat – a rövid távú politikai haszonszerzésen túl – alapvetően gazdaságpolitikai és népesedéspolitikai célok, valamint a válságkezelés kényszere motiválták. A lakáspolitikát összességében a tulajdonszerzés támogatása jellemezte, miközben mindvégig hiányzott a lakásfenntartási költségek és a lakásbérlés teherbíró képességgel arányos rendszerszerű támogatása. Az állam lakáscélú kiadásaiból aránytalanul nagy mértékben részesedtek a társadalom magasabb jövedelmű, vagyonosabb rétegei, így a lakáspolitika összességében maga is hozzájárult a társadalmi egyenlőtlenségek bővített újratermeléséhez.*

[776] Lásd például az alapvető jogok biztosának kapcsolódó jelentéseit (AJB 2011, 2012a és 2012b), valamint Muhi Erika (2014) tanulmányát egy zuglói esetről.

MOZAIKOK A „CIGÁNYSÁG ÜGYÉNEK" RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI 25 ÉVÉBŐL*

Farkas Zsombor tanulmánya

A cigányság ügye és sorsa a rendszerváltás utáni 25 évben nem volt kevésbé viszontagságos, mint az országé vagy a szociálpolitikáé. Egyfelől egy többé-kevésbé tisztességesen működő politikai-társadalmi térben ezek egymástól elválaszthatatlanok. Másfelől a cigányság helyzetének tényleges javítására soha nem mutatkozott valódi és kitartó központi elköteleződés. Tovább nehezítik a roma ügyet olyan „részletkérdések", mint az, hogy ki tekintendő cigánynak,[777] vagy hogy mire volna inkább szükség, etnikai származáson alapuló romapolitikára, az „elismerés politikájára",[778] vagy színvak szociálpolitikára, esetleg inkább szegénypolitikára. Nem könnyíti meg az eligazodást az sem, hogy a kérdést számos szociális, egyenlőtlenségi, esélyegyenlőségi, diszkriminációs és nemzetiségi – önrendelkezési aspektus terheli. A cigánynak tekintett népesség száma jóval gyorsabban nő, mint az összlakosságé. Minthogy többségük szegénységbe születik, a politikáknak ehhez kellene igazodniuk. Nem teszik. A szociálpolitikának elsősorban a „szociális területhez", a cigányság jelentős részének szegénységéhez, társadalmi kirekesztettségéhez, egyenlőtlen esélyeihez van köze.

A cigányság mintegy kétharmada a struktúraképző elemek (a hatalom, a vagyon, a tudás) mindegyike terén szinte nincstelen. A Máté-effektus, miszerint akinek kevés van, annak egyre kevesebb lesz,[779] esetükben igen jól működik, mindig is gyenge fizikai és társadalmi esélyeik a rendszerváltás után tovább gyengültek. A lassan 700–800 ezer fős cigányság döntő többsége, akiket súlyos törésvonalak választanak el a nem romáktól, abszolút vesztese iskolának, munkaerőpiacnak, egészségügyi ellátásnak, állami újraelosztásnak és sok minden másnak. Hátrányaik azokhoz a nagy alrendszerekhez kapcsolódnak,[780] amelyek az elmúlt 25 évben nem lettek

* Köszönöm Farkas Zsuzsannának, Lukács Györgynek és Misetics Bálintnak a tanulmányhoz fűzött segítő megjegyzéseiket.

[777] Lásd Ladányi–Szelényi 1997, 1998, 2001; Havas–Kemény–Kertesi 1998.

[778] Taylor 1994; Szalai 2000; Némenyi 2006, 2012; Kóczé 2016.

[779] Lásd a kötet Mire kell a társadalom-és szociálpolitika? című fejezetét.

[780] Benkő 2013.

befogadóbbak, méltányosabbak. Iskolai szelekciójuk, képzettségi és foglalkoztatottsági hátrányaik, lakóhelyi szegregációjuk és az élet minden területén tetten érhető diszkriminációjuk együttesen hozták létre és tartják fenn kikezdhetetlennek tetsző, mély és tartós kirekesztettségüket.

Mi történt a cigányság ügyével a rendszerváltás óta eltelt negyedszázadban? A mozaikokból – a 25 év közel sem hiánytalan, inkább csak vázlatos és szubjektíven súlypontozott áttekintéséből – összeálló kép töredezett. Az látszik azonban, hogy – abban az értelemben, ahogy ezt a kötet első fejezete tárgyalja – a „teljes társadalompolitikai űr", vagyis a konszenzus és a szakpolitikák folyamatos hiánya a roma ügyet tekintve hatványozottan érvényes: nem látszanak sem a folytonosság, sem a tényleges akarat jelei.

VISSZATEKINTŐ: AZ ÁLLAMSZOCIALISTA „CIGÁNYPOLITIKA" ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Móricz Zsigmond *A mai cigánykérdés* című riportja 1932-ben jelent meg a *Nyugat*-ban. Ebben azt írta, hogy „száz, vagy százötven évvel ezelőtt egy régi püspök a város közepén levő nagy telkét a cigányoknak adta, úgy, hogy soha onnan ki ne lehessen telepíteni őket, csak ha az egész cigányság megszavazná a kitelepítést [...] Különben szörnyű hely, rogyadozó viskók, telezsúfolva emberekkel. Igazi cigánytelep, semmi kultúra, semmi higiénia".[781] Alig két évtized múltán, az 1950-es években a központi hatalom megrendszabályozandó közegészségügyi és bűnözési problémaként tekintett a nagyobb részt telepeken élő cigányságra. A rendszeresen, karhatalmi eszközökkel végzett cigány telepi kényszermosdatásokat 1955-ben rendelet tette kötelezővé,[782] a „kóbornak" minősített cigányok pedig 1961-ig fekete, „ideiglenes" személyigazolványt kaphattak csak.[783]

Ebben a légkörben, 1956-ban László Mária, roma értelmiségi-politikus, cigány nemzetiségi szövetség létrehozását sürgette, mivel a cigányság nem volt egyenjogú nemzetisége az országnak, hiányzott a cigány nyelvű oktatás, a cigány kultúra és sajtó.[784] Legfelsőbb szintű egyeztetések (és az 1956-os forradalom) után, 1957-ben megalakult a Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége, „annak ellenére, hogy

[781] Móricz 1932, http://epa.oszk.hu/00000/00022/00534/16638.htm.

[782] 1/1955. Egészségügyi miniszteri rendelet a kiütéses tífusz elleni védekezésről. Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye. Lásd erről pl. Bernáth–Polyák 2001; Hajnáczky 2015; Somogyi 2011.

[783] Lásd Purcsi 2001.

[784] Sághy 2008; Kállai 2009.

a pártvezetés egy percig sem kívánta nemzetiségként elismerni a cigányságot".[785] A szövetséget a hatalom nem sokkal később saját képére formálta, amely az 1961-es párthatározat előkészítésében már inkább politikai kiszolgálóként vett részt.[786]

„AKTÍV ÉS TUDATOS SZOCIALISTA CIGÁNYPOLITIKA"[787]

Az MSZMP KB Politikai Bizottságának 1961-es határozata „a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról"[788] az „aktív és tudatos szocialista cigánypolitika" kezdetének tekinthető. A kényszerasszimilációs politika jegyében született, a kérdést „össztársadalmi ügyként" kezelő párthatározatban a „beilleszkedés" mértéke (főként lakhatás, munkavállalás) alapján három csoportba sorolták az akkor hivatalosan 200 ezer fősre becsült cigányságot. (30-30% volt a letelepedett, beilleszkedett és a „beilleszkedésben lévő", elkülönült telepeken élő, illetve 40% a „be nem illeszkedett", azaz „félig letelepedett", vándorló cigányok aránya.) A Politikai Bizottság szerint: „a cigány lakosság elkülönülésének megszüntetése és beilleszkedése társadalmunkba – már csak e réteg nagy száma és súlyos elmaradottsága miatt is – fontos társadalmi ügy. E folyamat meggyorsításához megvannak a feltételek, azonban ez a feladat ma még a párt-, az állami és az érdekelt társadalmi szervek munkájában nem kapja meg a szükséges figyelmet. [...] Fokozatosan el kell érni, hogy a cigányok a lakosság többi részétől nem elkülönítetten állandó lakóhelyeken településenek, állandó munkához jussanak, egészségügyi körülményeik javuljanak és emelkedjék kulturális színvonaluk." A párthatározat 2100-ra tette a cigány telepek számát, és úgy becsülte, hogy a munkaképes cigányok egy-egy harmada rendelkezik állandó, illetve alkalmi munkával, harmaduk pedig egyáltalán nem dolgozik.

A cél az asszimiláció, a központi irány a romák iskolába, munkába terelése és telepeik felszámolása volt, amihez iskola, munkahely, lakás kellett. 1963 márciusában még azt állapították meg, hogy nem történt lényeges változás a cigányság helyzetében, a cigány telepek felszámolása pedig „a gazdasági feltételek hiánya következtében a jelenlegi lehetőségek mellett belátható időn belül nem oldható meg".[789] A jelentés hatására, 1964-ben kormányhatározatot hoztak a „szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról", amely szerint meg kell szüntetni a cigányok la-

[785] Sághy 2008, 278.

[786] A szövetség 1961-ben megszűnt, illetve Országos Társadalmi Bizottsággá alakult.

[787] Dupcsik 2009, 162.

[788] Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról (1961. június 20.).

[789] Idézi Hajnáczky 2015.

kóhelyi elkülönülését, le kell őket telepíteni, munkához kell őket juttatni és javítani szükséges egészségi állapotukat.

„A cigánylakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatairól" szóló 1968-as MSZMP KB állásfoglalás[790] az 1961-es párthatározatot és az 1964-es kormányhatározatot emeli ki, előbbit úgy, mint amely „megszabta [...] a széles társadalmi összefogáson alapuló nevelő munka irányvonalát". A dokumentum négy beavatkozási terület mentén („munkába helyezés", telepfelszámolás, egészségügyi és szociális helyzet javítása, művelődés-iskoláztatás) inkább nehézségekről – nem kellő mértékű és ütemű előrehaladásról – számol be, mint jelentős eredményekről: „[Az 1961-es] határozat végrehajtása [...] az elért eredmények ellenére sem kielégítő. Társadalmunk egészének ütemes fejlődése és a cigányok elmaradottsága, a számbeli növekedésük közötti ellentmondás a problémákat egyre inkább elmélyítik és megoldásukat sürgetik. [...] Különösen lassú az előrehaladás a cigánylakosság munkába állítása, letelepítése terén." Az MSZMP KB az MTA Szociológiai Kutatócsoportját bízta meg a cigányság helyzetének vizsgálatával, egyéves határidővel (ez volt a Kemény István vezette első, 1971-es cigánykutatás).

1974-ben egy következő állásfoglalás „A Magyarországon élő cigányság helyzetéről"[791] már a központi intézkedések kedvező hatásairól számolt be a munkavállalás, az óvodáztatás-iskoláztatás, a szociális segélyezés, az egészségügyi viszonyok és a lakáshelyzet terén, ugyanakkor számos ponton lemaradást, problémát jelzett (például a telepfelszámolás nehézségeit, a cigányok lakta településeken az óvoda-iskola hiányát, a cigány gyerekek kisegítő iskolákba irányítását, a születésszabályozás, családtervezés eredménytelenségét): „A helyes irányú fejlődés [...] nem kellő ütemű, az előrehaladással párhuzamosan egyes problémák tovább növekednek. A keresőképes cigányok mintegy egyharmada még nem mozdult el a beilleszkedés irányába, nem dolgozik, megtartja régi életformáját, elzárkózik a kedvező hatások elől. [...] Az egészségtelen telepi élet- és lakáskörülmények változása is lassú ütemű fejlődést mutat, még nem megoldott a telepek felszámolása. A cigánygyermekek közül változatlanul viszonylag igen kevesen végzik el az általános iskolát, s igen elenyésző a továbbtanuló fiatalok száma. A cigánylakosság felnőtt rétegének iskoláztatása, iskolán kívüli nevelése, művelése a cigánylakossággal való foglalkozás egyik leggyengébb pontja". Az állásfoglalás ennek megfelelően elsősorban a munka, az iskola és a lakó-

[790] Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása a cigánylakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatairól. 1968. június.

[791] Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása a Magyarországon élő cigánylakosság helyzetéről. 1974. június 11.

hely (a telepek felszámolása) terén sürgetett további erőfeszítéseket, de kiemelte a nevelőmunkát és a cigánysággal szembeni előítéletek elleni küzdelmet is.

Az 1961-es párthatározat után 18 évvel, 1979-ben az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a „Magyarországi cigányság helyzetéről"[792] ismét vegyes tendenciákról számolt be. Egyfelől kiemelte a foglalkoztatásban, a lakáshelyzetben, a művelődésben, a közegészségügyi viszonyokban, illetve a „társadalmi beilleszkedésben" elért eredményeket. Másfelől viszont: „Az általában kedvező tendenciák [...] nem azonosan érintették az egész cigánylakosságot. A telepeken lakók életkörülményei ma is rendkívül súlyosak. Jelentős számú cigány él a társadalmi átlagszint alatt. Viszonylagos elmaradottságuk nem mérséklődött a megtett intézkedések arányában." A határozat szerint éppen ezért a „cigányok beilleszkedésének elősegítésére fordítható anyagi, szervezeti, társadalmi erőket" koncentrálni kell. 1984-ben a Központi Bizottság jelentése[793] alapján tárgyalták az 1979-es határozat óta eltelt időszak tapasztalatait. Eszerint az államszocialista cigánypolitika alapvetően a „többi állampolgárral azonos jogok és kötelezettségek" biztosítását, érvényesítését jelenti, és e tekintetben „a cigányság döntő többsége beilleszkedett. Az 1980-as évektől a beilleszkedés elsősorban és egyre inkább a társadalmi struktúrában való arányosabb elhelyezkedésre irányul." A jelentés kiemelte a cigányokra jellemző „társadalmi beilleszkedési zavarokat" (bűnözés, veszélyeztetettség, alkoholizmus), amelyek nem etnikai származásukkal, hanem „halmozottan hátrányos helyzetükkel" függenek össze. Ezeket pedig – írja a jelentés – „a szociálpolitika keretében lehet eredményesen megelőzni és szervezetten kezelni".

Roma nemzetiségről, identitásról, kultúráról, illetve kisebbségi jogokról és valódi érdekképviseletről az államszocializmus idején nem nagyon lehetett szó, csak az 1970-es évek végén enyhült valamelyest a rezsim kényszerasszimilációs politikája (legalábbis a határozatok, állásfoglalások szintjén). Az 1961-es párhatározat egyértelműen rögzítette, hogy a cigányság „bizonyos néprajzi sajátosságai ellenére sem alkot nemzetiségi csoportot": „A cigánykérdés megoldásával kapcsolatban még számos helytelen nézet érvényesül. Sokan nemzetiségi kérdésként fogják fel [...] Ezek a nézetek nemcsak tévesek, de károsak is, mivel konzerválják a cigányok különállását és lassítják a társadalomba való beilleszkedésüket".

Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának 1974-es állásfoglalása megerősítette az 1961-es irányt, és kinyilvánította, hogy „nem helyesli önálló cigányszövetség megalakítását, cigánysajtó, cigány nyelven tanító iskola, cigányszínház

[792] Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a magyarországi cigány lakosság helyzetéről, 1979. április.

[793] A magyarországi cigánylakosság helyzete és az időszerű feladatok. Az MSZMP KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális jelentése. 1984.

stb. létrehozását". Az 1979-es KB határozat ebben a kérdésben szintén nem tartotta szükségesnek megváltoztatni az 1961-es álláspontot. Mégis, még ebben az évben egy minisztériumi rendelet már úgy beszélt a cigányságról, mint kulturális kisebbségről, illetve a központi hatalom 1985-ben használja az etnikai csoport megjelölést.[794] Az 1984-es jelentésben pedig már jelentősnek tűnik a fordulat: „A cigányság két – szabadon választható – módon illeszkedhet be társadalmunkba: a cigány kultúra megőrzendő értékeinek, hagyományainak megtartása révén, valamint önkéntesen vállalt asszimiláció útján. [...] Ahhoz, hogy a cigány etnikai hagyományok a cigányság erre igényt tartó körei számára beilleszkedést segítő pozitív erővé válhassanak, szükség van a cigánykultúra feltárásának és ápolásának erőteljesebb támogatására, intézményes gondozására és terjesztési lehetőségének megteremtésére." Szuhay Péter (2008) szerint ezzel a központi hatalom „jó egy évtizeddel később ismeri el azt, amit a magyarországi cigányok/romák több csoportja követel, és amire a többség az integrációra vágyó csoportokat is lépten-nyomon figyelmeztette: cigányok vagytok. A többség azonban – jóllehet elismerte a cigányokat mint önálló etnikumot – a cigányok kultúráját primitívnek, fejletlennek és értéktelennek tekintette". Ugyanekkor az értelmiség egy része a roma kultúra egyenrangúságát képviselte, amivel – folytatja Szuhay – „a társadalom egészébe kívánták beemelni a romákat/cigányokat: a roma kultúra európai kultúra, és a különböző kulturális dialektusok kölcsönös ismerete egymás elfogadását jelenti. Ez az emancipáció lényege".[795]

EREDMÉNYEK ÉS KÖVETKEZMÉNYEK

Az 1961-ben kijelölt irányvonalak mentén a központi beavatkozások a rendszerintegráló elemeket (lakóhely, munka, iskola) tekintve mintegy két évtized alatt javítottak a cigányság helyzetén, ha nem is túl ambiciózusan. Az eredmények azonban felemások és törékenyek voltak, a kényszerasszimilációs törekvések pedig – elsősorban a többségi társadalom ellenállása miatt – kudarcot vallottak.[796]

1971-ben a 15–59 éves cigány férfiak foglalkoztatási aránya (85%) utolérte az összes férfiét (88%). A korcsoportba tartozó roma férfiaknak ugyanakkor kevesebb, mint 1 százaléka tanult (lásd 44. táblázat). Három évvel a rendszerváltás után (1993) a roma férfiaknak már csak 30 százaléka volt foglalkoztatott a teljes népesség kétharmados foglalkoztatási arányával szemben. 1985 és 1993 között 69 ezer roma vesztette el az állását, a roma munkahelyek több, mint fele megszűnt.[797]

[794] Szuhay 2008.
[795] Uo. 65–66.
[796] Uo.
[797] Kemény–Janky 2003.

44. TÁBLÁZAT | A 15–59 éves férfiak gazdasági aktivitása a teljes és a cigány népességben, 1971, %

GAZDASÁGI AKTIVITÁS	TELJES NÉPESSÉG, FÉRFIAK, %	CIGÁNY NÉPESSÉG, FÉRFIAK, %
Aktív kereső	87,7	85,2
Inaktív kereső és eltartott	4,1	14,3
Tanuló	8,2	0,5
Összesen	100,0	100,0

Forrás | *Kemény–Janky 2003, 59.*

1971-ben a 20–29 éves roma fiatalok 75 százaléka analfabéta volt, 1993-ban a 25–29 évesek háromnegyede legalább nyolcosztályos végzettséggel rendelkezett. 1971-ben a cigányok lakásainak kétharmada, 1993-ban már „csak" 14 százaléka volt telepi lakás. Iskolai végzettségük és lakáshelyzetük tehát nagymértékben javult. Utóbbihoz kellett az életszínvonal általános emelkedése az 1980-as évekig és a városi lakótelep-építés is. A romák lakóhelyi elkülönülése azonban alig oldódott. A telepfelszámolás és az 1970-es évek településfejlesztésének nem szándékolt, illetve valamelyest kvázi-intencionált következményeként a cigányság szegregációját tartósító telepek újratermelődtek, a települési és térségi gettósodási folyamatok felgyorsultak és erősödtek.[798] 1993-ban a cigányság 60 százalékát erős lakóhelyi szegregáció, azaz súlyos térbeli és társadalmi kirekesztődés jellemezte.[799]

Magas foglalkoztatási arányuk ellenére, az 1970-es évek második felében a cigány népesség mintegy kétharmada (a teljes népesség tizede) élt a létminimum szintje alatt.[800] A rendszerváltás után két évvel (1992-ben) a cigányok fele, a teljes népesség tizede (12%) élt jövedelmi szegénységben.[801] Egyszerre régi és új szegények ők, írta Andorka Rudolf (1996) a rendszerváltás után hat évvel: „már az 1960-as években sokkal több volt közöttük a szegény, mint a nem-roma népességben. Új azonban ez a szegénység abban a tekintetben, hogy a szegénységben élő romák aránya igen nagy mértékben megnőtt, sokkal magasabb, mint bármely más társadalmi vagy demográfiai kategóriában."[802] Ennek legfőbb oka, hogy a korábban családfenntartó, aktív kereső romák 40 százaléka a rendszerváltás körüli néhány évben elvesztette munkahelyét, aminek következtében „a korábban társadalomba integrálódott emberek néhány év leforgása alatt óriási arányban kerültek a társadalmon kívülre".[803] Szalai

[798] Lásd Havas 1999; Ladányi–Szelényi 2004; Virág 2006, 2010.
[799] Kemény–Janky–Lengyel 2004; Havas–Kemény 1995.
[800] Csalog 1984.
[801] Gábos–Szivós 2006.
[802] Andorka 1996.
[803] Kertesi 2005, 105.

Júlia (1990) szerint a Kádár-korszak sokakat érintő „polgárias" és modernizációs folyamataiból kimaradtak a cigányok, „akiket a szocialista munkaerő-politika teljes rendi alávetettségükben »emelt át« a nagyipari vagy a nagyüzemi mezőgazdaság legkedvezőtlenebb segédmunkási és napszámosi pozícióiba, s akiknek lenti társadalmi helyzetét későbbi utódaik lényegében változatlan formában örökölték".[804]

A rendszerintegráció egyes elemei terén elért, nagyon törékeny eredmények a rendszerváltás okozta sokkszerű változások hatására tehát gyorsan összeomlottak. Az ezekkel szemben leginkább védtelen, képzetlen, fizikai munkát végző, jellemzően depressziós válságövezetekben élő cigányság elvesztette korábbi megélhetését, újat pedig esélye sem volt találni. Társadalmi és térbeli elszigeteltségük sorra hozta létre a „lefejezett helyi társadalmakat",[805] amelyek elvesztették minden kapcsolódásukat a külvilággal, és halvány perspektívát sem kínálhatnak a kitörésre.

„CIGÁNY ÜGY" ÉS ROMAPOLITIKA A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

A rendszerváltás utáni kormányok ennek az össztársadalmi szempontból fontos, az ország egyik legégetőbb társadalmi-gazdasági problémáját megtestesítő kérdésnek a kezelésében sem voltak képesek hosszú távú, konszenzusra épülő stratégiákat ténylegesen végigvinni. Másként pedig nem nagyon lehet. Egyetlen ciklusban sem vállalkoztak arra, hogy törvényt fogadjanak el a kérdésben, a „cigány ügy" jellemzően kormányhatározatokban és intézkedéscsomagokban jelent meg, többnyire a megfelelő források biztosítása és tényleges beavatkozások nélkül.[806] Majtényiék (2012) szerint „a mindenkori kormányzaton múlott az, hogy az első nekibuzdulást – a sokszor önellentmondásokkal terhelt politikai dokumentumok elfogadását –, többnyire nem követték sem jogszabályi változások, sem konkrét intézkedések".[807] Ráadásul – írja Szalai Júlia az ezredfordulón – „az etnikai kérdés szociálpolitikaivá transzformálásának" bumeránghatása volt a rendszerváltás után. A problémákra olyan válaszok születtek, amelyek „az etnikai hovatartozás függvényében differenciálják egyes elemi emberi és szociális jogok gyakorlati értelmezését". Ennek társadalmi következménye „érzékelhető a kisebbség és a többség lokális háborúiban és a társadalmi dezintegráció szaporodó jelenségeiben".[808]

[804] Szalai 1990, 383.
[805] Ladányi–Szelényi 2004.
[806] Lásd Benkő 2013; Majtényi–Majtényi 2012.
[807] Majtényi–Majtényi 2012, 110.
[808] Szalai 2000.

Nem sikerült döntésre vinni a „cigánypolitika" versus szociálpolitika, illetve szegénypolitika dilemmát. Körvonalazódott ugyan a szociális és a nemzetiségi-kisebbségi kérdések szétválasztásának hosszú távú célja, de a gyakorlatban erre nem nagyon került sor. Ahogy az „elismerés politikájának", illetve az „értük, velük" elv gyakorlati megvalósítására sem. Ahhoz közösségelvű identitáspolitikára, a cigányság méltóságának és kisebbségi jogainak tényleges elismerésére volna szükség, és annak elősegítésére, hogy ezekkel a jogaikkal élni tudjanak, legyen valódi érdekképviseletük, egyenlő hozzáférésük a törvényhozáshoz, a döntéshozatalhoz.[809] Mindehhez egyfelől erős roma értelmiség, politikai képviselet, roma civil társadalom, másfelől méltányosabb és elszántabb központi politika és befogadóbb társadalom kellene.

A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI ELSŐ LÉPÉSEK (1990–1994)

A rendszerváltás utáni első kormányzati ciklus a demokratikus politikai, polgári jogok és az új védelmi rendszerek kiépítésének időszaka volt. Az új szociálpolitikai intézmények és eszközök kialakítása, a nagy csoportok (idősek, gyerekek, munkanélküliek) védelme, a tömeges munkanélküliség, az elszabadult infláció elleni küzdelem bőven adtak feladatot a központi hatalomnak. Megszülettek a társadalompolitikai keretekhez köthető alapvető törvények a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, a közoktatásról, a szociális igazgatásról és ellátásokról.[810] Ezek – a rendszerváltás után tovább mélyülő strukturális hátrányaik, munkanélküliségük, iskolai esélytelenségük és szegregációjuk, jövedelmi szegénységük okán – a cigányság nagy részét közvetlenül érintették. A kormányzati intézkedésekkel azonban „nem sikerült fékezni a társadalmi dezintegráció és szegényedés folyamatait. A ciklus kormányai nem is nagyon vették észre ezeket – a szegénység nem volt központi téma".[811]

A „cigány ügy" központi irányát az államszocialista asszimiláció helyett az integrációs politika kezdte meghatározni, amely „elviekben legalábbis felkínálta a hagyományok megőrzésének, ápolásának, építésének, vagyis a láthatóvá válásnak a lehetőségét is".[812] 1990-ben a kormány létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, amelynek feladata volt többek között a kisebbségpolitikai kormányzati döntések – akkor konkrétan az 1993-as nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény – előkészítése. A törvénnyel a kormány egyrészt meg akarta erősíteni a nemzeti-etnikai kisebbségi identitást, és amennyire lehet, lassítani akarta az asszimilációs folyama-

[809] Kóczé 2016; Szalai 2000.
[810] 1991. évi IV. törvény; 1993. évi LXXIX. törvény; 1993. évi III. törvény.
[811] Ferge 2012, 179.
[812] Majtényi–Majtényi 2012, 67.

tokat[813] (és annak mintájára hasonló jogokat remélt a határon túli magyaroknak). Másrészt nyitva hagyta a kisebbségi érdekek politikai megjelenítésének, a cigányság „nemzeti mivoltukban egyenjogú politikai részvételének" kérdését.[814] A kisebbségi törvény alapvető emberi jogként deklarálta a nemzeti vagy etnikai önazonossághoz való egyéni és közösségi jogokat, és kialakította a kisebbségi önkormányzatiság rendszerét, megteremtette a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményét. A jogszabály szerint: „Az Országgyűlés a történelmi együttélés tényéből kiindulva [...] biztosítja mindazon jogokat, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyeknek, mint magyar állampolgároknak és ezek közösségeinek nemcsak emberi jogai, hanem olyan politikai jogok, amelyek segítségével nemzeti vagy etnikai önazonosságuk megőrzése elősegíthető". Azóta világosan látni, hogy az elismerés politikájának hiányában a cigányságnak nincs valódi politikai-etnikai identitása, politikai képviselete és részvétele; az önálló kisebbségi ombudsmani hivatalt pedig 2012-ben megszüntették. A települési cigány kisebbségi (ma már roma nemzetiségi) önkormányzatok – egyedüliként a kisebbségi törvényben rögzített 13 kisebbség közül – a kulturális, közművelődési, identitáserősítő feladatok mellett (helyett) szembe találták magukat a helyi cigányság minden strukturális, „szociális" problémájával. A roma nemzetiségi önkormányzatok a helyi cigány közösségek megszervezésének és egy országos hálózat működtetésének lehetőségét jelentik, jelenthetik. Összességében a kudarc azonban jelentős.

A cigányság halmozott hátrányait, többdimenziós kirekesztettségét komplexen kezelni hivatott központi kezdeményezések, jogszabályok vagy dokumentumok az első kormányzati ciklusból hiányoznak. A romák „szociális helyzetének" javítása, jövedelemszerző képességük erősítése, önszerveződésük támogatása, a gyerekek és fiatalok iskolai pályafutásának segítése egyedi, jellemzően civil kezdeményezésekben merült ki. Ilyenek voltak a Soros Alapítvány és az Autonómia Alapítvány programjai, amelyek később kormányzati intézkedések mintájául is szolgáltak (OFA, MACIKA). Ilyen a pécsi Gandhi Gimnázium is, amely 1994-ben az ország és Európa első roma nemzetiségi gimnáziumaként indult a roma értelmiségi elit megteremtésének céljával.[815]

[813] Kállai–Varjú 2010, 182.
[814] Szalai 2000.
[815] Lásd Stemler 2009.

INTEGRÁCIÓS KÍSÉRLETEK A MÁSODIK ÉS A HARMADIK CIKLUSBAN (1994–2002)

A második kormányzati ciklusban – jogszabályi szinten legalábbis – viszonylag aktív volt a központi hatalom. 1995. decemberben kormányhatározat jelent meg a Cigányügyi Koordinációs Tanács[816] és a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány[817] létrehozásáról. A Tanács elnökét és állandó tagjainak többségét a minisztériumok és hat megyei önkormányzati elnök adták, de tagja volt a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal és az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat elnöke is. Feladatai közé tartozott egy közép- és hosszú távú „cigány intézkedéscsomag" kidolgozása. A Közalapítvány, amely 1996-ban 140, 1999-ben 400 millió forintból gazdálkodott,[818] „a hazai cigányok önazonosságának megőrzését, társadalmi integrálódását", munkanélküliségük csökkentését, oktatási esélyeik növelését és emberi jogaik védelmét támogatta több programon keresztül.

1995 decemberében fogadták el a „a cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról" szóló kormányhatározatot,[819] amely megalapozta a későbbi, középtávú intézkedéscsomagokat, illetve az azokra épülő központi „romapolitikát". Ez a kormányhatározat rendelkezett elsőként ilyen intézkedéscsomag és cselekvési részprogramok kidolgozásáról, 1997. júniusi határidővel. Az Állami Számvevőszék 2008-as jelentése szerint „az 1995-ös kormányhatározat megteremtette annak az elvi lehetőségét, hogy a kormányzat megfelelően előkészített középtávú tervekre építve hatékony romapolitikát valósítson meg. [...] a középtávú intézkedési terv elkészültéig a kormány jelentősebb forrásokat nem használt fel kifejezetten a cigányság helyzetének javítását szolgáló programok finanszírozására".[820]

1997. júliusban ismét kormányhatározatot hoztak a „cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó, első középtávú intézkedéscsomagról".[821] Ezzel a kormány állást foglalt a „cigányspecifikus" (jellemzően minisztériumi) programok mellett (az átfogó társadalmi integrációs programokkal szemben). Az viszont még nem dőlt el, hogy a cigányság „helyzetbe hozását" preferálja, vagy azt, hogy kialakuljon a független, romaspecifikus források rendszere.[822] Az intézkedéscsomag az oktatás, a közművelődés, a foglalkoztatás, a szociális, egészségügyi és lakhatási körülmények, valamint a térségi leszakadás, a diszkrimináció és a kommunikáció terén tartalmazott beavatkozási pontokat, amelyekhez nem rendelt azonban egyértelmű felelősöket

[816] 1120/1995. (XII. 7.) Korm. határozat.
[817] 1121/1995. (XII. 7.) Korm. határozat.
[818] A Magyarországi Cigányokért Közalapítvány kiadásai.
[819] 1125/1995. (XII.12.) Korm. határozat.
[820] ÁSZ 2008, 19.
[821] 1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat.
[822] Wizner 2005.

és forrásokat. „Egyetlen konkrét célkitűzésnek a cigánytelepek kezelésére kiírandó közmunka pályázat mondható, de a pályázatra jogosult települési önkormányzatok nem éltek ezzel a lehetőséggel".[823] Nem sokkal később, 1997. októberben újabb kormányhatározatot fogadtak el a „cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről",[824] amely pontosította-kiegészítette az előzőt, és részletesen rögzítette a felelősségeket és koordinációs feladatokat.

A második kormányzati ciklusban nem romaspecifikus, hanem szociálpolitikai beavatkozásként jelentősen emelték (főként a háromgyerekesek körében) a lakásépítéséhez nyújtott állami támogatás (a „szocpol") összegét 1994-ben. Az intézkedés, illetve az ekkor induló „szociális lakásépítési program" együttes nem szándékolt következményeként „a rendszerváltás utáni legnagyobb »roma lakásépítési program« indult el".[825] Ennek keretében sok cigány család kikerült a klasszikus telepekről, de nagy részük továbbra is szegregáltan, „szocpolos" utcákban élt és él ma is.

1999 májusában, a harmadik kormányzati ciklusban újabb, az előzőt felülvizsgáló, illetve azt szinte megismétlő kormányhatározatot fogadtak el a „cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról".[826] Folytatva a szakpolitikák és minisztériumok közötti feladatelosztás gyakorlatát, öt kiemelt beavatkozási területen (oktatás, kultúra, foglalkoztatás, „szociális, egészségügyi és lakásprogramok", diszkrimináció) terveztek intézkedéseket.[827] A határozat a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot bízta meg „átfogó, tudományosan megalapozott, hosszú távú társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia" kidolgozásával, 2000. szeptemberi határidővel. 2001. júliusban módosították az 1999-es kormányhatározatot,[828] „kicserélték" a mellékletet,[829] illetve kitolták a stratégia elkészítésének határidejét. A határozat eredményeként „jelentősen emelkedett a roma ösztöndíjasok száma, sor került az Anti-diszkriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat felállítására".[830] Az ország mintegy 40 pontján jelen lévő Hálózat a diszkriminációt,

[823] ÁSZ 2008, 19. Kállai szerint a kormányhatározat ugyanakkor széleskörűen igyekezett „felmérni és meghatározni a cigányság társadalmi integrációjához szükséges feladatokat" (Kállai 2000, 74).

[824] 1107/1997. (X. 11.) Korm. határozat.

[825] Hegedűs 2009, 10. Lásd még Hegedűs 2006.

[826] 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat.

[827] Melléklet az 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozathoz.

[828] 1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozat.

[829] Melléklet az 1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozathoz.

[830] ÁSZ 2008, 20.

jogsérelmet elszenvedő roma ügyfeleknek nyújtott ingyenes jogi védelmet.[831] (A második Orbán-kormány 2012-ben megszüntette a szervezetet.[832])

A Cigányügyi Tárcaközi Bizottság – az Országos Cigány Önkormányzat bevonásával – 2001-re elkészítette „A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei" című vitaanyagot,[833] amelynek horizontális prioritása volt a romák „társadalmi kohéziójának megerősítése" kirekesztődésük megelőzésével és közéleti szerepvállalásuk támogatásával. Ágazati prioritás volt az oktatás, a munkaerő-piaci helyzet és a „családjóléti kondíciók fejlesztése", minthogy „a polgári Kormány programjával összhangban a roma lakosság esetében is meghatározó fontosságú a családok önfenntartó képességének erősítése". A gyakorlatban azonban alig történtek érdemi lépések, pedig 2001-től nagyságrendekkel emelkedtek az uniós csatlakozást segítő, társadalmi integrációra fordítandó PHARE-pénzek.

A MEG NEM VALÓSULT „JÓLÉTI FORDULAT" (2002–2010)

A negyedik ciklus elején, 2002. novemberben kormányhatározatot fogadtak el „a romák társadalmi integrációját előmozdító kormányzati együttműködés irányelveiről és szervezeti kereteiről",[834] amely elsősorban a gyorsan megkezdhető és felmutatható intézkedéseket helyezte előtérbe („a diszkrimináció és az előítéletesség csökkentése érdekében komplex PR stratégia", roma diplomások minisztériumokban való foglalkoztatása). A 8 irányelv között szerepelt, hogy az országos fejlesztési programok kidolgozása, megvalósítása során (pl. Nemzeti Fejlesztési Terv) kiemelt figyelmet kell fordítani a kormányzati romapolitikával való összhangra, a középtávú intézkedéscsomagokat rendszeresen felül kell vizsgálni, a programok előkészítésébe be kell vonni az akkor létrehozott Romaügyi Tanácsot, a Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot, illetve a kisebbségi önkormányzatok és a civilszervezetek képviselőit.

Az időszak kiemelkedő intézkedése volt a közoktatási deszegregációs, integrációs-esélyegyenlőségi politikai irány kijelölése 2002–2003-ban, amely elsősorban, de nem kizárólag a cigány, illetve a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket célozta. Ferge Zsuzsa társadalmi esélykiegyenlítő, paradigmaváltó eszközöknek nevezi az oktatási törvénybe ezen időszakban (2003–2009 közt) bekerült ele-

[831] A Hálózatot az Országos Cigány Önkormányzat, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Szociális és Munkaügyi Minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal alapították.

[832] Lásd Ifj. Bogdán 2011.

[833] Cigány Tárcaközi Bizottság. A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei (vitaanyag). A vitaanyagot a Kormány 1078/2001. (VII. 13.) Korm. határozatával fogadta el.

[834] 1186/2002. (XI. 5.) Korm. határozat.

meket,[835] amelyek többek között erősítették a diszkrimináció elleni védelmet és az esélykiegyenlítést, kiegészítő normatívával ösztönözték az integrációs felkészítést, a társadalmi hátrányok csökkentését, és mindehhez kialakították a törvényi kereteket. Havas Gábor és Zolnay János (2011) szerint „az oktatási kormányzat 2002 után szembenézett a magyarországi közoktatás – korántsem csak romákat érintő – rendkívüli egyenlőtlenségével, és megkísérelte a korrekciót: a halmozottan hátrányos helyzetű kategória megkonstruálásával definiálta az esélykiegyenlítő oktatáspolitika célcsoportját; [...] igyekezett csökkenteni az iskolák szelekciós lehetőségeit". Majd három évvel később „csendes közoktatási rendszerkorrekciót" hajtott végre: „első ízben módosított lényegi módon a szabad iskolaválasztás, az iskolai szelekció és az iskolakínálat szerkezeti diverzifikációja által jellemzett modellen".[836] 2006–2008 között valamelyest visszaszorult az iskolai szegregáció, illetve megtört az 1989/90 óta meredeken emelkedő szegregációs trend.[837] Az iskolafenntartó települési önkormányzatok és a helyi társadalmak, szülői csoportok ellenállása, a spontán szegregációs folyamatok azonban nem könnyítették meg a jogi szabályozásra és pénzösztönzőkre épülő beavatkozások dolgát. Az oktatási szegregáció elleni küzdelem hosszú távon nem áll jól, miközben a roma tanulók mintegy harmada – már 2008-ban is – szegregáltan tanult.[838]

További fontos mérföldkő az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003-as törvény,[839] amely kialakította a – többek között etnikai alapú – diszkrimináció elleni védelem jogi hátterét, rendelkezett az Egyenlő Bánásmód Hatóság felállításáról. A törvényben megjelentek az esélyegyenlőséget támogató pozitív intézkedések, a romákat is célzó esélyegyenlőségi politika elemei. A kirekesztést ténylegesen szankcionáló rendszert azonban nem hozta létre.[840]

2004-ben „a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről" született újabb kormányhatározat,[841] amely az Állami Számvevőszék értékelése szerint „az addigi legátfogóbb intézkedési csomag" volt.[842] A határozat melléklete, a középtávú kormányzati program – általános rendelkezésein túl – hat fejlesztési területen (jogegyenlőség érvényesítése, életminőség javítása, oktatás-képzés, foglalkoztatás, informatikai tudás, kultúra-kommunikáció-tu-

[835] Ferge 2015.

[836] Havas–Zolnay 2011.

[837] Kertesi–Kézdi 2012.

[838] Havas 2008. (2008-ban a közoktatási esélyegyenlőség érvényesülése érdekében külön törvényben módosították a közoktatási és a gyermekvédelmi törvényt. Lásd 2008. évi XXXI. törvény.)

[839] 2003. évi CXXV. törvény.

[840] Csongor 2012.

[841] 1021/2004. (III. 18.) Korm. határozat.

[842] ÁSZ 2008, 21.

dás) 62 részfeladatot határozott meg felelősökkel és határidőkkel. Ennek keretében kezdődtek el a rendszerváltás utáni első telepfelszámolási programok 2005–2006-ban: „Ki kell dolgozni és támogatni kell a telepek és a telepszerű lakókörnyezetek felszámolásának, illetve rehabilitációjának [...] modellértékű komplex programjait és éves ütemtervét". A túlnyomórészt cigányokat célzó központi beavatkozás égető szüksége kétségtelen volt. Már csak azért is, mert egyfelől a megfelelő lakáskörülmények a társadalmi integráció alapfeltételei, másfelől a lakásmobilitás („a lakásváltoztatás ténye") jelentős hatással lehet a fogyasztói magatartásra és az életmód egészére.[843] A kezdeti nagyszabású tervek azonban rövid idő alatt kilenc települést érintő „modellprogrammá", majd 2009-ig évente meghirdetett pályázati konstrukciók keretében megvalósított programokká olvadtak, amelyek összességében a cigány telepek, illetve a telepen élők töredékét érték csak el. A kormányhatározat az oktatás területén feladatul szabta többek között: a 2003-ban létrehozott Országos Oktatási Integrációs Hálózaton keresztül segíteni kell, hogy az oktatási intézmények – a cigány gyerekek oktatási integrációjának érdekében – igénybe vegyék az integrációs normatívát, és vissza kell szorítani a roma gyerekek indokolatlanul fogyatékossá minősítésének tendenciáját.

2005-ben indult a nemzetközi Roma Integráció Évtizede Program (RIÉP), amelynek hazai „stratégiai tervét" az ötödik kormányzati ciklusban (2007-ben) foglalták országgyűlési határozatba.[844] A központi irányokat (oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, egészségügy, antidiszkrimináció, kultúra, média és sport) kijelölő kezdeményezés kilenc közép-kelet- és dél-kelet-európai ország politikai elköteleződését fejezte ki a romák társadalmi integrációja, életkörülményeinek javítása, leszakadásának megfékezése iránt (pénzt a Világbank és Nyílt Társadalom Intézet adott). 2007-ben kormányhatározat született a RIÉP stratégiai tervéhez kapcsolódó kétéves (2008–2009) kormányzati intézkedési tervről, amely „roma és (halmozottan) hátrányos helyzetű" célcsoportokat határozott meg.[845]

Nem romaspecifikus, de a cigányság nagy részét – elvben legalábbis – érintő intézkedés volt a leghátrányosabb helyzetű kistérségek uniós forrásból történő komplex fejlesztése, amelyről 2007-ben kormányrendeletben döntöttek.[846] A programok el is indultak, több-kevesebb sikerrel meg is valósultak abban a 33 leszakadó kistérségben, amelyben a magyarországi cigány népesség jelentős része (a teljes népesség tizede) koncentrálódik. Az országgyűlés 2007-ben fogadta el a 25 évre szóló „Legyen

[843] Szelényi 1990.
[844] 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat.
[845] 1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat.
[846] 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet.

jobb a gyermekeknek" Nemzeti Stratégiát,[847] amely a gyerekszegénység és kirekesztés csökkentésének, a gyerekesélyek növelésének programjaként számos ponton közvetlenül érintette (volna) a roma gyerekeket és családokat. A beavatkozási területek horizontális prioritása volt többek között a roma gyerekek helyzetének javítása, szegregációjuk, kirekesztettségük csökkentése és a leszakadó települések, térségek hátrányainak enyhítése. A kormány azonban már 2007-ben sem tette meg a gyerekszegénység elleni program megkezdéséhez szükséges első lépéseket, egyrészt a források szűkössége, másrészt – az egyre gyengülő vagy ténylegesen soha nem is létező – politikai elköteleződés hiánya miatt.

A 2002–2010 közötti időszakban számos jel arra mutatott tehát, hogy a 2002-ben meghirdetett „jóléti rendszerváltással", a deszegregációs oktatáspolitikával és számos egyéb intézkedéssel a negyedik és ötödik ciklus kormányai őszintén szembenéznek a „cigányok ügyével" (is). Beavatkoznak a jóléti újraelosztás igazságossága és az egyenlő iskolai esélyek megteremtése érdekében, megkezdik a lakóhelyi szegregáció szélsőséges formáinak felszámolását. A tervek azonban csak részben valósultak meg, valódi fordulat most sem történt. Sőt, 2008-ra teljessé vált a politikai pálfordulás: „a politikát intenzíven befolyásolni kezdte a szegény- és cigányellenes közhangulat. Ezért az intézkedések egy része bünteti a szegényeket, és természetesen gyermekeiket is".[848] Ennek a viszonylag hirtelen jött politikai irányváltásnak egyértelmű megnyilvánulása volt az „Út a munkához" program (2008), amely a „segély helyett munkát" elvet hirdetve, az „önhibás, érdemtelen" szegények (többnyire cigányok) álláspontot sugallva terjesztette ki a közfoglalkoztatást, szűkítette a segélyezést – nem kis mértékben a települési önkormányzatok nyomására. Ladányi János (2012) szerint „cinikusabb és drágább és kontraproduktívabb programot – akkor legalábbis így gondoltuk – kitalálni sem lehetett. [...] Nem volt semmi másról szó, mint a legszegényebb, legkiszolgáltatottabb emberek megbélyegzéséről".[849] Hozzáteszi, hogy nagyjából ekkorra (2009-re) vált pontosan láthatóvá, hogy a területi, a szociális és az etnikai hátrányok nem kezelhetők az addigi eszközökkel. Ahogy az is, hogy ténylegesen egyetlen politikai erő sem vállalja fel a problémák érdemi kezelését.

Kállai Ernő (2006) szerint a 2004-ben meghirdetett „roma kormányprogram" esetében (ismét) elmaradt a szakpolitikák egyesítése és a közös „társadalompolitikai" fellépés, a feladat- és forráskoncentráció: „Senkiben sem volt meg az akarat arra, hogy célzott és koncentrált lépésekkel tényleges változásokat generáljon a romák élethelyzetében. [...] a kormányzati romapolitikát látványos, de a romák tömegeit

[847] 47/2007. (V. 31.) OGY határozat.
[848] Ferge et al. 2009, 8.
[849] Ladányi 2012, 181.

nem érintő kérdések határozták meg. Búvópatakként felbukkant a telepfelszámolás eddig még soha el nem induló ügye, bizottságok alakultak, megszűntek. Az igazi sikereket – mint az előző kormány idején is – leginkább az intervenciós és egyéb, de nem túlságosan nagy összegeket tartalmazó keretek felosztásával lehetett elérni, valamint az örök »slágerrel«, az ösztöndíjakkal".[850]

„FELZÁRKÓZÁS" ÉS „SZERETETTELJES SZEGREGÁCIÓ" (2010-TŐL NAPJAINKIG)

A hatodik kormányzati ciklusban, 2011-ben, az Európai Unió soros elnökeként a magyar kormány uniós romastratégiát kezdeményezett, illetve vállalta, hogy elnöksége alatt kidolgozzák és elfogadják a keretstratégát.[851] Ebben „a romák helyzetét szinte kizárólagosan a gazdasági integráció szemüvegén keresztül vizsgálták. [...] a Bizottság óvakodott a normatív megközelítéstől és mind a közösségi jogalkotás, mind a közösségi szintű stratégia esélyét elvetve az unió szerepét a tagállamok erőfeszítéseinek támogatása mellett egyedül a diszkrimináció elleni küzdelemben látta. A cél az volt, hogy [...] rávilágítson egy nagylétszámú, marginalizált és szociálisan hátrányos helyzetű csoport rejtett gazdasági potenciáljaira is".[852]

A kormány a keretstratégiához, illetve az EU 2020 stratégiához kapcsolódva kormányhatározattal fogadta el a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát (NTFS) és kétéves (2012–2014-re szóló) intézkedési tervét.[853] A „felzárkózás politikáját" meghirdető stratégia uniós forrásokból 450 ezer fővel tervezi mérsékelni a szegénységben és kirekesztettségben élők számát 2020-ig, „kifejezetten, de nem kizárólagosan" célozva a romákat, a mélyszegénységben élőket. A NTFS „csatolt dokumentuma" az Országos Roma Önkormányzattal (ORÖ) 2011 májusában kötött keretmegállapodás, amelynek céljait „a társadalmi felzárkózás politikája keretében a romák társadalmi beilleszkedésének elősegítése, a cigány népesség hatékony felzárkózásának előmozdítása érdekében" kormányhatározatban rögzítették.[854] Egy 2013-as jogi tanulmány szerint a megállapodás „– szakítva a korábbi egyoldalú és konkrétumokat nélkülöző vállalások és elnagyolt programnormák politikájával – a kölcsönös vállalások rendszerét kívánja bevezetni".[855] A számszerűsített célokat egy 2011-es

[850] Kállai 2006, 197.

[851] EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.Council Conclusions 10658/11.

[852] Vizi 2013, 3.

[853] 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozata. 2012-ben országgyűlési határozattal hangolták össze a NTFS-t és a RIÉP-et, illetve utóbbi stratégiai tervét módosították [48/2012. (VI. 12.) OGY határozat és 49/2012. (VI. 19). OGY határozat].

[854] 1136/2011. (V. 2.) Korm. határozat.

[855] Rixer 2013.

kormányhatározathoz[856] kapcsolódó, a 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó intézkedési terv tartalmazza. A szinte kizárólag uniós forrásokra, uniós programokra támaszkodó terv többek között 100 ezer munkanélküli roma „foglalkoztatásba történő bevonását", 20 ezer roma fiatal piacképes szakmához juttatását tervezi. A NTFS 2013. júniusi Nyomonkövetési Jelentése szerint a keretmegállapodás nyolc intézkedési területe közül hat akkor „terv szerint haladt", egy késett, egy pedig „vezetői döntést igényelt".[857]

A hetedik ciklusban készült második, 2015. májusi Nyomonkövetési Jelentés jelentős sikerekről számol be.[858] Egészében a NTFS 61 tervezett intézkedéséből 15 „megvalósult"; 43 a „terv szerint halad"; 2 „késik" és 1 „igényel vezetői intézkedést". A sikerek háttere a jelen kötetben már többször említett, 2014 óta tartó javulás a szegénységi mutatókban, amelynek magyarázata elsősorban a közfoglalkoztatás bővülése. Ezt a jelentés így értékeli: „A szemléletváltó kormányzati munka egyik kiemelkedő eredményének mondható az az egész társadalmat érintő mentális többlet, hogy a mélyszegénységben élők jelentős részét sikerült kimozdítani a passzivitásra ítélő, segélyezési rendszer zárt, szegénységi csapdába szorított helyzetéből, és a saját sorsért érzett felelősség érzésének fölkeltésével megkezdődött az aktivizálás folyamata". Az eredmények mind a nyolc beavatkozási területen figyelemre méltónak tűnnek. A jelentés információit azonban nem mindig tudjuk pontosan értelmezni. A gyermekjólét területén például egyértelmű pozitívum a Biztos Kezdet Gyerekházak számának növekedése. Ugyanakkor a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény esetében a pénz Erzsébet-utalványra váltása a mi megítélésünk szerint tovább gyengíti a családok autonómiáját. Az oktatás területén kétségtelen siker a tanodák számának növekedése, bár a 2016. évi zavarok a tanodai pályázatok elbírálásánál azt jelzik, hogy a tanodák minősége nincs összhangban a kormányzati preferenciákkal. A jelentés szerint siker, hogy létrejött 8 felsőoktatási (keresztény) roma szakkollégium, de nem tudjuk, hogy az itt tanuló 235 hallgató hogyan viszonyítható ahhoz a tervhez, mely szerint 5000 roma fiatal szerez felsőoktatási végzettséget. Rendkívüli sikereket mutat a közfoglalkoztatás, amelyben 2013-ban 387 069 fő vett részt, ebből a Belügyminisztérium becslése szerint 20 százalék, 77 ezer fő roma. (Vagyis a tervezett 100 ezer fő többletfoglalkoztatás zöme közmunka.) Ugyanakkor a jelentés szerint a közfoglalkoztatásban részt vevőknek csak 13 százaléka került át az elsődleges munkaerőpiacra. Hasonlóan eredményes a jelentés szerint a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása komplex, személyre szabott támogatások és szolgáltatások nyújtásá-

[856] 1338/2011. (X. 14.) Korm. határozat.
[857] NTFS Nyomonkövetési Jelentés, 2013. június.
[858] NTFS Nyomonkövetési Jelentés, 2015. május.

val, amely a tervezett 110 ezer helyett 140 ezer embert ért el, és 72 ezer ember került képzésbe. Általános munkaerő-piaci képzésekbe 137 ezer főt vontak be, ebből 28 ezer roma. Ennek munkaerő-piaci hatása még nem mérhető, de már most érthetetlenné teszi számunkra azt a statisztikát, amely szerint a költségvetésben nullára csökkentek a szakképzési támogatások, illetve azt a 2014. évi új segélyezési szabályt, amely szerint „megszűnik a családsegítés szerepe az aktív korúak ellátásában részesülők együttműködési kötelezettségének biztosításában". A jelentés szerint csökkent az iskolai lemorzsolódás. Ám az iskolából idő előtt kiesők száma a tanköteles koron túli mulasztás miatt 2010–2014 között 5 ezerről 9 ezerre nőtt.

Bizonyosak vagyunk abban, hogy nagyon sok elkötelezett ember dolgozik a stratégia megvalósításán. Egyfelől azonban a tényleges eredmények megítéléséhez sokoldalúbb információk kellenének. Másfelől problémát okoz, hogy a NTFS-hez kapcsolódó anyagok kevéssé vesznek tudomást a jogszabályi környezetről és a kormány gyakorlati lépéseiről. A komplex munkaügyi segítés stratégiabeli fontos szerepéről és ennek gyakorlati megszüntetéséről már szóltunk. Az iskolai lemorzsolódás nem kapcsolódik szervesen a tankötelezettségi korhatár csökkentéséhez. Nincs említés az iskolai szegregálás könnyítéséről, vagy arról, hogy adminisztratív eszközökkel sok gyereket kizártak a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű, némi támogatást, többletszolgáltatást jelentő kategóriákból (2013 és 2014 között 380 ezerről 226 ezerre esett vissza a hátrányos helyzetűnek tekintett gyerekek száma).[859]

A valóságban az állam a munkalapú társadalom nagyszabású építésébe, a megmaradt jóléti-védelmi rendszerek lebontásába kezdett. A hatodik ciklus első két évében „először kerültek többségbe a jogszűkítések a jogbővítésekkel szemben, a szegényellenes lépések a szegények segítésével szemben".[860] Az aktív korú munkanélkülieket, köztük a romák nagy részét a tömegessé duzzasztott közfoglalkoztatási rendszerbe terelték, a segélyek feltételeit tovább szigorították, összegét csökkentették. A kutatások szerint „az Út a munkához programmal megkezdődő irányváltás 2011-ben sokkal radikálisabban folytatódott. A változások kiindulópontja az az elgondolás, miszerint a munkanélküliséghez kapcsolódó támogatások csökkentésével, a feltételek szigorításával munkára lehet késztetni, a minimálbérnél kisebb jövedelmet biztosító közfoglalkoztatással pedig munkára lehet nevelni a munka nélkül lévőket."[861] A köznevelési törvény átfogó és többnyire sikertelennek bizonyuló változtatásokat vezetett be, amelyek többsége kedvezőtlenül érintette a szegény és/vagy roma gyerekeket, tanulókat. Az integrációs oktatáspolitika háttérbe szorult, a szaporodó egyhá-

[859] EDUMAP.
[860] Ferge 2012, 182.
[861] Cseres-Gergely–Molnár 2014, 204–205.

zi iskolák előtt megnyílt a szegregáció törvényes útja,[862] sőt, az oktatási kormányzat kiállt a miniszter által „szeretetteljes szegregációnak" nevezett folyamat mellett, és a lehetőséget jogszabályba is foglalta.[863]

Az uniós forrásból finanszírozott, 2012 tavaszán kiírt „komplex telepprogramok"[864] célja volt „a szegregált lakókörnyezetben, mélyszegénységben élő hátrányos helyzetű emberek társadalmi felzárkózásának és integrációjának segítése". A konstrukció keretében közel 60 projekt valósult meg, de közülük csak nyolc településen vállalták a cigányok integrált lakókörnyezetbe költöztetését, lakóhelyi szegregációjuk megszüntetését (ami nem volt kötelező eleme a pályázatnak). 2015-ben kormányhatározatot fogadtak el „a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia elfogadásáról".[865] A stratégia szerint a korábbi telepfelszámolási programok „nem hozták meg a várt áttörést". Így fő célja az, „hogy a telepek és leromló településrészek, települések [...] újratermelődését megakadályozó, a szegregálódási, leszakadási folyamatokat megállító és a kialakult telepi élethelyzetek felszámolását szolgáló eszköztárat mutasson be és intézményesítsen annak érdekében, hogy a telepszerű lakhatási formát hosszú távon megszüntesse".[866] Uniós forrásból 22 milliárd forint áll rendelkezésre legalább 110, legfeljebb 488, a „szegregált élethelyzetek felszámolását" célzó helyi program megvalósítására.[867]

Az Alaptörvénnyel (2011) gyengültek a kisebbségi jogvédelem intézményes eszközei, megszűnt az önálló kisebbségi ombudsman, a romák kimaradtak a pozitív diszkrimináció célcsoportjai közül.[868] 2013. májusban, a Cigányügyi Egyeztető Tanács alakuló ülésén a miniszterelnök arról beszélt: „számunkra nemcsak diszkriminációs, emberi jogi kérdés, hogy miképpen élnek Magyarországon a roma emberek, hanem gazdasági és szociális kihívás is. [...] a közös vágyunk, célunk, programunk, hogy a magyarországi cigányok megtalálják a helyüket a magyar jövőben".[869] 2015. szeptemberben pedig – a menekültválság kapcsán – már ez volt a miniszterelnöki álláspont: „Magyarországnak az a történelmi adottsága, hogy együtt él néhány száz-

[862] Lásd Hermann–Varga 2016.

[863] Az emberi erőforrások minisztere 2014 decemberében a köznevelési törvény olyan módosítását javasolta, amely bizonyos esetekben felmentést ad a szegregáció tilalma alól. A javaslatot – számos civilszervezet tiltakozása ellenére és a vonatkozó kutatási eredményekkel szemben – az Országgyűlés 2014-ben elfogadta.

[864] TÁMOP-5.3.6-11/1 Komplex telep-program (komplex humánszolgáltatás-hozzáférés biztosítása).

[865] 1686/2015. (IX. 25.) Korm. határozat.

[866] Emberi Erőforrások Minisztériuma 2015b, 5–6.

[867] EFOP – 1.6.2-16 pályázati felhívás.

[868] Majtényi–Majtényi 2012.

[869] http://www.balogzoltan.hu/megalakult-a-ciganyugyi-egyezteto-tanacs/.

ezer romával. Ezt valakik, valahol, valamikor eldöntötték, amit mi megörököltünk. [...] Nekünk kell ezzel együtt élnünk. De mi nem támasztjuk senki felé azt az igényt [...], hogy ők is éljenek együtt nagy számú roma kisebbséggel".[870]

ÖSSZEGZÉS: TÖRÉSVONALAK 25 ÉV MÉRLEGÉN

A rendszerváltás utáni 25 év „cigány ügyét" áttekintve látszik, hogy az időszak nem szűkölködött kormányhatározatokban, intézkedéscsomagokban és programokban.[871] A cigányság helyzetének javítására fordított (fordítandó) források 1998 és 2006 között fokozatosan bővültek, különösen az előcsatlakozási, majd uniós pénzek megjelenésével, 2002–2006 közt.[872] Az uniós támogatások ma már szinte egyedüliként finanszíroznak integrációs programokat, szegényeket, romákat érintő beavatkozásokat. A rendezetlen, átláthatatlan forrásfelhasználás bőven hagyott (és hagy) kívánnivalót maga után, ráadásul „a roma népesség leghátrányosabb csoportjai bizonyos támogatásokat kiegészítő szolgáltatások nélkül nem tudnak igénybe venni".[873] Nem tett jót a „roma ügynek" az országos politikai-érdekképviseleti rendszer, illetve az országos roma önkormányzat összeomlása, morális megsemmisülése sem. Ahogy az sem, hogy a nagypolitika kénye-kedve szerint áldozta fel a cigányságot (mint homogén csoportot) a szavazatszerzés oltárán. Többek között mindezek következményeként 2012-ben 64 százalék volt azoknak az aránya, akik szerint egyáltalán nem hatékonyak a roma integrációs törekvések (az EU 27 tagállamát tekintve, ennél csak Csehországban és Szlovákiában gondolták így többen).[874] A magyar társadalom egyre nagyobb része – 1995-ben 40 százaléka, 2013-ban közel 60 százaléka – teljes alkalmazkodást vár az etnikai kisebbségektől (nem nehéz kitalálni: a cigányságtól),[875] tehát nem kér az elismerés politikájából.

A 25 év alatt a cigányság fizikai és társadalmi életesélyei nem javultak, inkább romlottak. A rendszerintegráló elemek terén a romák és a nem romák közötti távolságok tovább nőttek. Ennek egyik jele jövedelmi szegénységük alakulása: 1992–2014

[870] http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-kulkepviselet-vezetok-ertekezleten-2015.

[871] Lásd pl. Csongor 2012.

[872] Benkő (2013) szerint „a támogatásokban egyre nagyobb szerepet kaptak a pályázati úton elérhető pénzek, különösen így van ez a PHARE, az NFT és az ÚMFT programok beindulása óta, arányuk 2006-ban a becslések szerint meghaladta a 80%-ot" (Benkő 2013, 9).

[873] ÁSZ 2008, 10.

[874] Special Eurobarometer 393. 2012, 109.

[875] ISSP National Identitiy 1995, 2003, 2013 adatbázisok (saját számítások), http://www.gesis.org/issp/modules/issp-modules-by-topic/national-identity/.

között a teljes népesség szegénységi aránya 12-ről 17 százalékra, a roma háztartások szegénységi rátája 53-ról 69 százalékra emelkedett (lásd 45. táblázat). 2013-ban a cigány gyerekek (0–17 évesek) közel 70 százaléka élt jövedelmi szegénységben és súlyos anyagi nélkülözésben, a nem roma gyerekek körében 20, illetve 28 százalékos az arány.[876]

45. TÁBLÁZAT | A szegénységi ráta* alakulása a roma, a nem roma és az összes háztartás körében, 1992–2014, %

	1992	2000	2009	2014
Roma háztartások	53	70	70	69
Nem roma háztartások	10	10	11	14
Együtt (teljes népesség)	12	13	14	17

* A medián jövedelem 60%-a alatti ekvivalens jövedelemből élők aránya.

Forrás | 1992, 2000: Gábos–Szivós 2006, 54.; 2009, 2014: Gábos–Szivós–Tátrai 2015, 60.

A cigányok a munkát és az iskolát tekintve végletesen kiszorultak az integratív alrendszerekből, „kiilleszkedtek" a társadalomból. 2014-ben mindössze harmaduk volt foglalkoztatott, ugyancsak harmaduk munkanélküli, 80 százalékuk legfeljebb nyolc osztályt végzett. A teljes népesség foglalkoztatási rátája ekkor 54, munkanélküliségi rátája 7 százalékon állt, és „csak" negyedüknek volt legfeljebb általános iskolai végzettsége (lásd 46. táblázat). Az Európa Tanács 2016-os jelentése többek között kiemeli, hogy Magyarországon egyre elterjedtebbé vált a cigány gyerekek iskolai szegregációja. És azt is, hogy a cigány emberek – születéskor várható élettartamuk szerint – tíz évvel rövidebb ideig élnek, mint az átlag.[877]

46. TÁBLÁZAT | Foglalkoztatási és munkanélküliségi ráta, a legfeljebb 8 osztályos végzettséggel rendelkezők aránya a roma, a nem roma és a teljes népesség körében, 2014 (15–74 évesek), %

	FOGLALKOZTATÁSI RÁTA	MUNKANÉLKÜLISÉGI RÁTA	LEGFELJEBB 8 OSZTÁLYOS VÉGZETTSÉGGEL RENDELKEZŐK ARÁNYA
Roma népesség	32	30	81
Nem roma népesség	55	7	23
Teljes népesség	54	7	25

Forrás | Roma Inclusion Index 2015, KSH Munkaerő-felmérés 2014. adatai.

[876] Farkas 2015, 37, a KSH HKÉF 2014. adatai.

[877] Council of Europe. Fourth Opinion on Hungary adopted on 25 February 2016. Strasbourg, 12 September 2016.

Jelen kötetben Ferge Zsuzsa az állam és az állampolgárok közötti intézményesített, a szociális és emberi jogok, az emberi méltóság tiszteletén alapuló demokratikus viszonyként definiálja a szociálpolitikát. Ez akkor lehet sikeres, ha minél többen részesei a folyamatoknak, aminek feltétele viszont, hogy az állam segítse az állampolgárok jobb felkészültségét, képességeik javítását. Ha ezen ismérvek alapján tesszük mérlegre a „cigányok ügyét" és az állam, a szociálpolitika viszonyát, illetve a cigányság „felkészítését", a kudarc átfogó és teljes. A rendszerváltás idején Szalai Júlia (1990) azt írta, hogy a cigányok kiszorítása „nem egyszerűen szegénységüket mélyíti el, hanem társadalmi tagságuktól fosztja meg őket. A szegényedő és lecsúszó középrétegek velük szembeni indulatai pedig a kitaszítást sokszor az elviselhetetlenségig fokozzák. Az egykori kényszerasszimiláció és a totális hatalom mindenkit maga alá rendelő »társadalmi integráltságát« ma e rétegek számára a teljes jogfosztottság és mindenoldalú gettósodásuk kilátásai váltják fel. A leszakadás és a társadalom testéből való kiszakadás e dezintegrációs folyamatai mellett, az egymással értetlenül szemben álló, kölcsönös félelmektől terhes kultúrák mind gyakoribb ütközéseitől övezve, a polgári teljesítményeket a bármikor bekövetkező és kezelhetetlenné váló társadalmi robbanás fenyegeti."[878] Eltelt azóta több, mint 25 év. „Cigány ügy" és szociálpolitika – mintha helyben járnánk. Sőt, gyakran mintha visszafelé sietnénk.

[878] Szalai 1990, 384.

III. Szociálpolitikai értékek érvényesülése a jogszabályokban ciklusonként, illetve kormányonként

Ebben a fejezetben sajátos nehézséget okoz, hogy szerzője nem jogász, idegen területen mozog. Ez az idegen terület, a jog, azonban mindenkié. „A jogok uralják a modern értelmezéseket arról, hogy milyen cselekedetek megengedhetők és milyen intézmények igazságosak. A jogok strukturálják a kormányformákat, a törvények tartalmát, és azt, ahogyan az erkölcsi jelenségeket felfogjuk."[879] A tanulmány a törvényekben megjelenő jogokat vizsgálja, melyeknek a magyar és nemzetközi irodalomban is rengeteg közelítésük, kategorizálásuk van. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (ENSZ 1948) 28 jogot sorol fel. Az első és harmadik a legfontosabb személyi vagy emberi jogokat tartalmazza. Ezek a szabadság, egyenlőség, méltóság, testvériség jogként való megjelenítései, egyben alkotmányos alapjogok. „Minden emberi lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van." „Az emberek, ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell hogy viseltessenek."

A jogfejlődést is figyelembe véve jut el T. H. Marshall az állampolgári jogok három fő kategóriájához. Ezek a polgári, a politikai és a szociális jogok, mely utóbbiakba beletartoznak gazdasági és kulturális jogok is. Ezt követően, szinte új kategóriaként váltak hangsúlyossá korábban már felismert kisebbségi, vagy csoportokra is jellemző „személyiségi" jogok, mint a gender-jogok, az LMBT szexuális jogok, sőt, a gyerekjogok is. Tanulmányunk azokat a törvényeket igyekszik számba venni, amelyek bármelyik fenti kategóriát úgy tartalmazzák, hogy az érinti a társadalompolitika területét.

[879] Wenar 2015 (Ferge Zs. fordítása).

A KORMÁNYZATI AKARAT ÉS A TÖRVÉNYEK

Könyvünk a kormányzat társadalom- és szociálpolitikai működését vizsgálja a szándéktól a megvalósulásig. A szándékokat sok dokumentum kifejezi. Mi a sok forrás közül a törvényekre koncentrálunk. Ez a leszűkítés azért tűnik megengedhetőnek, mert mérvadó jogászi vélemények szerint a magyar közpolitikai szemléletet egészében eluralja a jogi szemlélet.[880] Ez jogászi szempontból olyasmit jelent, hogy míg az általában vett, vagy közpolitikai racionalitás célracionális, vagyis az eszközöket a céloknak megfelelően választja meg, addig a jogászi racionalitás jogintézményekben és ezek összefüggésében gondolkodik. A jogászi szemlélet eluralkodása nemcsak a törvénykezésben, hanem a közigazgatási gyakorlatban is jellemző. Újabb kutatások szerint a köztisztviselők saját tevékenységüket főként jogalkalmazói-jogalkotói tevékenységnek tekintik, nem pedig például szolgáltatásszervezésnek. Szemléletüket ugyancsak a jog dominálja, a szakterületi (egészség, környezet), a politikai, vagy a társadalomtudományi közelítések rovására. E kutatási eredmények alapján valóban többé-kevésbé rekonstruálható a kormányzati akarat a jogszabályokból.

A törvényeket a törvényhozó hatalom, a több párt képviselőiből álló Országgyűlés vitatja meg és fogadja el. Ezért az elemzés alapjaként a törvények kevésbé látszanak esetlegesnek, mint a politikailag kevésbé reprezentatív intézmények (pl. minisztériumok) által kibocsátott joganyagok. Igaz, az országgyűlési törvényalkotásban – ez a parlamenti modellekre általában jellemző – meghatározó a kormány szerepe. Már csak azért is, mert a kormány a programjában megfogalmazott célkitűzéseket jórészt a törvénykezés révén valósíthatja meg, illetőleg a törvényalkotás teremti meg a program feltételrendszerét. Ám ez inkább előny, mint hátrány elemzésünk szempontjából. A törvények a társadalom valamennyi tagjára kötelezőek, és végső soron kikényszeríthetőek. A kényszereszközöket ugyancsak maga az állam szervezi és működteti. Minthogy a törvények többnyire államilag ellenőrzendő feladatokat szabnak meg, tekintetbe kell venniük a realitásokat – ellentétben a távlati stratégiákkal.

[880] Gajduschek 2014.

Mindezért – úgy véljük – az általánosság elég magas szintjén fejezik ki a kormányzat cselekvését mozgató érdekeket és értékeket.

Az Országgyűlés a törvények mellett Országgyűlési határozatokat is hoz. A legtöbb normatív (azaz nem egyedi esetekre, kinevezésekre stb. vonatkozó) országgyűlési határozat hosszabb távra szóló program, stratégia. Országgyűlési határozat volt például a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciója, a Nemzeti Egészségfejlesztési Program, az Országos Területfejlesztési Koncepció, a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája vagy a „Legyen jobb a gyermekeknek!" Nemzeti Stratégia, 2007–2032. Az országgyűlési határozat nem jogszabály, „nem adhat jogokat az állampolgároknak és nem róhat rájuk kötelezettségeket". Ennél fontosabb, hogy a kormányra sem ró kötelezettségeket, teljesítése nem kötelező, nem teljesítésének legföljebb politikai következményei lehetnek.[881]

A jogszabályi hierarchiában a törvények után a kormányrendeletek következnek. Ezek egy része a törvények végrehajtását segíti. (A költségvetési törvényeket például kormányrendeletek sora egészíti ki.) Más részük törvényekben nem megjelenő fontos új elemeket tartalmazhat, amelyek mindennapi életünk részleteit meghatározhatják, és jelentős szociálpolitikai tartalmuk is lehet. A minimálbér társadalompolitikai jelentősége – többek között 2001. vagy 2011. évi gyors emelése – ilyen. A minimálbér szintjét azonban nem törvény írja elő. Összegéről korábban a háromoldalú érdekegyeztető tárgyalásokon döntöttek. 2011 óta a társadalmi partnereknek csak konzultációs szerepük van, a minimálbért kormányrendelet állapítja meg. A kiemelten nagy összegű költségvetési támogatást igénylő lakáshitelekről vagy diákhitelekről is csak kormányrendelet döntött 2001-ben. A sor, ha nem is korlátlanul, de folytatható. Az elemzésekben 1-2 különösen fontos és törvényben nem megjelenő kormányrendeletről említést tettünk. Nagy többségüket azonban önállóan nem elemeztük, mert nagy számuk (300–500) ellenére lényegesen nem módosítják a törvények adta képet. Ez nem meglepő: a kormány- és egyéb rendeletek, alacsonyabb rendű jogszabályok nem lehetnek ellentétben a törvényekkel, vagyis a kormányzat törvényekben kifejeződő értékrendjét nem módosíthatják.

A kormányok társadalom- és szociálpolitikai szándékait tehát a törvények prizmáján keresztül vizsgáljuk. Ezeket évente témánként (jog, adó, foglalkoztatás, oktatás, családi ellátások stb.) dolgoztuk fel. Az egyes kormányzatok idején elfogadott évi 100–150 (2013-ban 252) törvényből 15–30-nak volt valamilyen szociálpolitikai vonzata. A törvények súlya szélsőségesen különböző. Vannak 1 paragrafusos, 1 paramétert változtató jogszabályok, és vannak, amelyek több száz paragrafusban tucatnyi jelentős paradigmatikus és parametrikus változtatást tartalmaznak. A Bokros-cso-

[881] http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm.

mag (GST) például több témánál megjelenik, mert az adótól a családi ellátásokig mindent újraszabályozott.

A szociálpolitikai vonzatot nagyon tágan értelmeztük, a társadalompolitika felé tágítottuk. Ezért a vizsgálatba bekerültek a foglalkoztatáspolitikai jogszabályok, ha munkajogokat vagy munkafeltételeket érintettek. Az egészségügyre, oktatásra vonatkozó törvények közül azokat soroltuk ide, amelyek a hozzáférésre, esélyegyenlőtlenségekre, ellátási színvonalra kívántak hatni. Bevontuk azokat a jogszabályokat, amelyek a kormány és az önkormányzatok, a kormány és a civil szerveződések közti viszonyt érintik. A döntés könnyű volt, ha a szóban forgó törvényben nagy vagy kizárólagos volt a szociálpolitika jelentősége, mint például a szociális törvény és módosításai esetében. Ha a törvény tartalma vegyes volt, ami a „salátatörvények" szaporodásával egyre gyakoribb, akkor a listába felvételhez annyi kellett, hogy legyen benne valamilyen nem pusztán formai, a jóléti újraelosztást, illetve a társadalompolitika tartalmát érintő részlet. Számos esetben egy-egy törvényt a címe miatt vettünk fel a jegyzékbe, holott szociálpolitikai jelentőségük nagyon csekély volt. A kör így biztos elég tág ahhoz, hogy lényeges tartalmi hiányok ne legyenek.

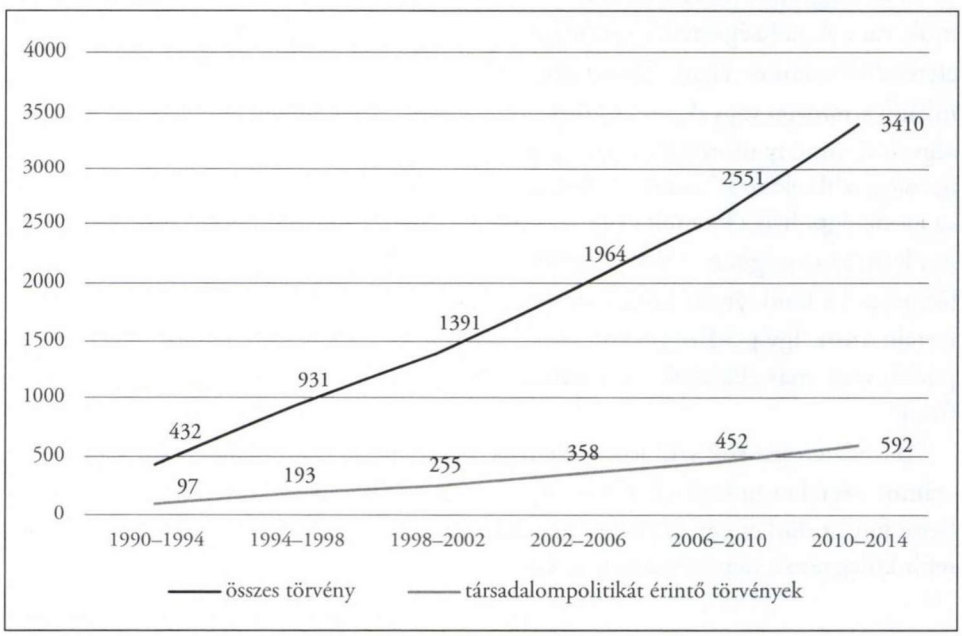
A költségvetési törvények zöme nem szociálpolitika, de sok ide kapcsolódó elemük van. A költségvetések többnyire megfogalmazzák a kormányzat adott évben elérendő általános céljait. Ezeket azért nem vettük az értékelésnél figyelembe, mert inkább stratégiai vágyak, mint kötelező feladatok. Csak példaként: a 2004. évi költségvetési törvény mottójában szerepeltek a „növekedés, egyensúly, több munkahely, igazságosabb elosztás" célok. A 2011. évi költségvetés indokolásában szerepel, hogy „a gazdaságpolitika kiemelt célja az, hogy 10 éven belül egymillió új munkahely jöjjön létre az országban". Akkor vettük fel a költségvetést az elemzendő jogszabályok listájába, ha konkrét, de külön törvényben nem megjelenő szociálpolitikai változást tartalmazott. Így például olykor a költségvetési törvényekben jelentek meg a családi pótlék vagy más ellátások összegének, feltételeinek módosítására irányuló paragrafusok.

Természetesen sok szubjektív elem befolyásolhatta döntéseinket, túl azon, hogy számos végtelen hosszú salátatörvénynél vagy a költségvetési törvényeknél elkerülhette figyelmünket egy-két releváns paragrafus. Nem valószínű azonban, hogy a kisebb kihagyások vagy tévedések az összképet lényegesen befolyásolnák.

47. TÁBLÁZAT | Jogszabályok száma és a társadalompolitikai törvények aránya az összes törvény százalékában

CIKLUS ÉS MINISZTERELNÖK	ÖSSZES TÖRVÉNY	ORSZÁGGYŰLÉSI HATÁROZATOK	KORMÁNYRENDELETEK	TÁRSADALOMPOLITIKAI TÖRVÉNYEK	TÁRSPOL. TV.-K AZ ÖSSZES TV. SZÁZALÉKÁBAN
1. Ciklus (1990–1994), Antall, Boross	432	354	776	97	22
2. Ciklus (1994–1998), Horn	499	455	913	96	19
3. Ciklus (1998–2002), Orbán	460	394	1086	62	13
4. Ciklus (2002–2006), Medgyessy, Gyurcsány	573	488	1292	103	18
5. Ciklus (2006–2010), Gyurcsány, Bajnai	587	421	1554	94	16
6. Ciklus (2010–2014), Orbán	859	419	1737	140	16

Forrás | Összes törvény és OGY határozat: http://www.parlament.hu/adatok-a-torvenyalkotarol. Társadalompolitikai törvények és kormányrendeletek: saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.



32. ÁBRA | Az összes és a társadalompolitikát érintő törvények száma ciklusonként, kumulálva, 1990–2014

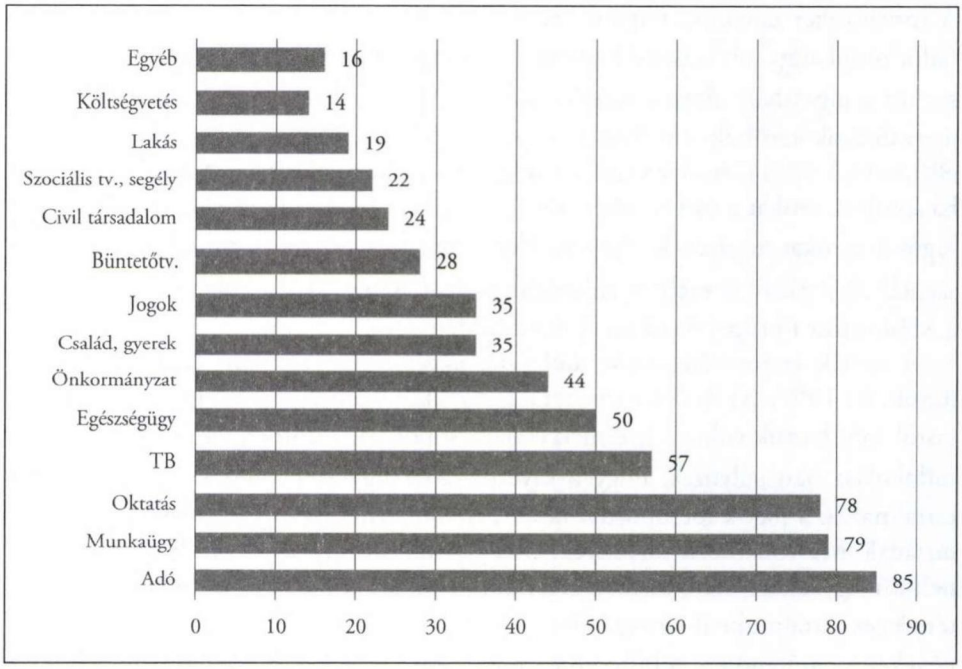
Forrás | Összes törvény és OGY határozat: http://www.parlament.hu/adatok-a-torvenyalkotarol. Társadalompolitikai törvények és kormányrendeletek: saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

A törvényeket témájuk, tárgyuk szerint csoportosítva gyűjtöttük. A témák zöme (adó, munkaügy, oktatás stb.) egy-egy szakpolitikai területhez tartozik, amit rendszerint a jogszabály címe is tartalmaz. A szociális törvény, segély csoportba azok a jogszabályok kerültek, amelyek az 1993. évi III., a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényt vagy annak egyes tételeit módosítják. A jogok kategóriába soroltuk azokat a törvényeket, amelyek emberi, illetve alkotmányos alapjogokat, jogosultságokat rögzítenek. Ilyenek például az 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról, vagy a 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

A témák szerinti besorolás többnyire egyértelmű volt, bár akadtak vitatható ügyek. Az 1997. évi XXXI. törvényt a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról sorolhattuk volna a gyermek-család csoportba. Minthogy azonban a törvény indokolása hangsúlyozza, hogy a Gyermekjogi Egyezményhez szükséges jogokat tartalmazza, a jogok főcsoportba került. Az önkormányzati törvényeknél és a civil társadalomra vonatkozó törvényeknél is gyakran bizonytalan volt, hogy felkerüljenek-e a jegyzékbe. Több esetben azért döntöttünk a jegyzékbe felvétel mellett, mert tényleges tartalmuknál lényegesebbnek tűnt az, hogy egyáltalán szerepelnek a törvénykezés napirendjén. A büntetőtörvények közé csak azok a büntetőjoghoz tartozó törvények kerültek, amelyek valamilyen szociális normaszegést szankcionálnak, vagy felülírják az európai szociális modell valamilyen elemét (például a gyermekek korai büntethetőségi korhatárát). Ezenkívül idesoroltunk néhány olyan törvényt, amelyek társadalmi problémákat kriminalizálnak, például a lomtalanítást vagy a hajléktalanságot kívánják jogi kontroll alá vonni és szankcionálni.

A közel 600 társadalompolitikai és szűkebben szociálpolitikai tárgyú törvény tárgy szerinti besorolása során tehát sokféle kétely felmerült, de a döntések racionálisan igazolhatók, a szubjektivitásnak viszonylag kis tere volt. Ezért a kisebb-nagyobb tévedések ellenére az előforduló témák gyakoriságát közelítően jól ábrázolják (lásd 33. ábra).

Az ábrából láthatóan a (társadalompolitikát is érintő) törvényhozás kedvenc témája az adóztatás volt. A szám azért nagy, mert az adókat csak törvény módosíthatja, és valóban állandó volt a fazonigazítás. E törvények zömét pedig figyelembe kellett vennünk, mert szinte minden adó érinti a lakosság jövedelmeit vagy fogyasztását. Ahogy a költségvetési fejezetben megmutattuk, a kormányok színétől gyakorlatilag függetlenül majdnem folyamatosan csökkentették a személyi és társasági (egyenes) adókat, növelték a fogyasztáshoz kapcsolódó közvetett adókat. A tulajdonhoz és örökségekhez egy kormány sem mert komolyan hozzányúlni. Ha mégis megtették, akkor inkább könnyítették a meglévő adóterheket, gyakorta inkább a magas, mint az alacsony jövedelmeknél. Az adó mellett a két másik legfontosabb téma – 25 év



33. ÁBRA | 25 év társadalompolitikai törvényeinek száma tárgyuk szerint

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

alatt 80 körüli törvénnyel – a foglalkoztatás és az oktatás volt. Az emberi, alkotmányos jogok biztosítása és a civil társadalom működése kevesebb érdeklődést kaptak. Ami talán meglepő, hogy a lakáspolitika hiánya, amiről e könyv egy teljes fejezete szól, mennyire megmutatkozik a nem létező törvényekben is. A lakáskérdésről nem született olyan „kódexjellegű" törvény, mint egy sor más esetben, akár a felnőttoktatással, a sporttal, az állatvédelemmel kapcsolatban is. A „normális" lakáspolitikához kapcsolódó lakásszerzésről vagy lakásfenntartásról is ritkán készült törvény. Az utolsó évtizedben nagy szerepet játszó lakáshitelek alapkérdéseinek zömét nem törvényben szabályozták. A meglévő törvények harmada vészhelyzetekre – például a devizahitel-válságra – adott kapkodó választ. Nincs természetesen semmilyen norma, hogy milyennek kellene lennie egy kiegyensúlyozott törvénykezésnek – a fenti adatokból mindenki levonhatja a saját következtetéseit.

A TÖRVÉNYEK ÉRTÉKELÉSÉNEK SZEMPONTJAI

A törvények tartalmának értékelésénél a kormányok szándékait saját társadalompolitikai felfogásunknak megfelelően minősítettük. Ebben kiemelt helyet kaptak olyan értékek, mint a különböző típusú – alkotmányos, emberi, szociális, szabadságot biztosító – jogok, a méltóságérzet erősítése; az újraelosztás jelentősége; az egyenlőtlenségek csökkentése, az életesélyek növelése, a szegénység, kirekesztés, diszkrimináció gyengítése; a szociálpolitika alakításának demokratikus folyamatai. Minthogy a „büntető állam" sok helyütt erősödik, igyekeztünk ennek jeleit a szociálpolitika kapcsán is megmutatni. A 600 körüli szociálpolitikai tárgyú törvény mintegy fele, közel 300 volt a vizsgálni kívánt értékek szempontjából értékelhető. Egy törvény több értéket is tartalmazhatott, vagyis az értékelések száma nagyobb, mint az elemzett törvények száma.

Néhány szociálpolitikai „értéket", alapcélt vagy jellemző trendet külön nem szerepeltettünk a kiemelendő dimenziók, értékek között. A „családok, gyerekek" anyagi jóléte és általános jólléte Magyarországon a 25 év alatt minden kormányzatnak fontos volt, ha eltérőek voltak is támogatásuk szempontjai, amelyek lehettek születésösztönzők, „natalisták" vagy csak egyszerűen gyerekpártiak. Az Európában elsőként, még a hetvenes években bevezetett csecsemő-kisgyermek gondozási ellátásokat minden kormány védte, még ha a Bokros-csomag megrágcsálta is. Az ehhez kapcsolódó jogokat ritkán szűkítették, gyakran bővítették. Hasonlóan korán kezdték fejleszteni a gyermekek napközbeni ellátásait, a nekik nyújtott szolgáltatásokat épp úgy, mint bizonyos pénzbeli transzfereket. Számos időszakban Magyarország költötte az európai országok közül a legtöbbet a gyermekes családok ellátásaira, a regnáló kormánypárt színétől függetlenül.[882] Azokat a változásokat, amelyek a családi és gyermekellátásokat érték – gyermeki jogok, új ellátások, régiek módosítása – természetesen számításba vettük.

[882] Gábos 2011.

Első értékelési szempontunkat a *Jogok, autonómia, szabadság,* röviden a *Jogok, autonómia* változója fejezi ki. Azt kívántuk vele összefoglalni, hogy a jogszabályokban mennyire fejeződnek ki az emberek szabadságát védő és erősítő törekvések úgy, hogy ezek ne mondjanak ellent az esélyegyenlőtlenségeket csökkentő céloknak. Legalább röviden utalnunk kell arra, hogy a gondolati hagyományban két markáns, de ellentétes nézőpont él szabadság és egyenlőség viszonyáról. A konzervatív-liberális (és sokáig domináns) értékrendben ezek ellentétes értékek, a szabadságot korlátozza az egyenlőség bármilyen erőltetése. A demokratikus-liberális gondolkodásban a két érték kiegészíti, feltételezi egymást. A mélyszegénységben élők szinte minden szabadságtól meg vannak fosztva. Valamilyen alapvető biztonság nélkül, ami anyagi biztonságot is jelent, az ember nem választhat szabadon semmilyen életformát, semmilyen jövőt, nem élhet a lehetőségek többségével. Mi az utóbbi álláspontot osztjuk, ennek felel meg első változónk tartalma.[883]

Ebben a körben számos jogszabály érint szociális és emberi jogokat, amelyek ún. második generációs jogok. Magyarországon késői jövevények és a korábbi jogoknál is kevésbé meggyökerezettek. Igaz, a polgári jogokkal, azaz például a tulajdonhoz való joggal, és a politikai jogokkal, így például a választásokkal sincs minden rendben. Ezek azonban a szociálpolitikát többnyire csak közvetve érintik. A szociális jogok azonban számunkra kulcskérdések. Minthogy új jövevények és senkinek nem dolga, hogy a polgárokat jogaikról tájékoztassa, a polgárok nem eléggé ismerik ezeket. Azt sem látják át, hogy a már egyszer kodifikált jogok is könnyen visszavonhatók. Ezért az érintettek többnyire nem reagálnak érzékenyen az emberi vagy szociális jogok gyengítésére (ami az általános tehetetlen rezignáció része). Ezért is fontos a szociális jogokat érintő törvények vizsgálata.

Ebbe a gondolatkörbe beletartozik nemcsak az egyéni, hanem az intézményi autonómia kérdése is. 1990 után törvények sora foglalkozott először az addig állami gyámság alatt lévő intézmények függetlenségének, autonómiájának megteremtésével, aztán ennek erősítésével, bővítésével. Ellenkező irányú intézményi hatásköri átrendezések alig voltak. A tendencia 2010-ben radikálisan megfordult. Azóta egymást követik azok a törvények, amelyek a legfontosabb intézmények függetlenségét korlátozzák államosítással, hatáskörök és források elvonásával, államilag kinevezett felügyelettel, a testület választott tagjainak állami kinevezettekkel való lecserélésével. Ez egy sor intézmény esetében több-kevesebb áttétellel a polgárok szociális jogainak sértéséhez vezethet.

[883] Sen 2011; Lister 2014.

Az önkormányzatok hatáskörének egyre nagyobb mértékű elvonása jogi szempontból „csak" alkotmányos probléma és alkotmányos jogsérelem. A mi olvasatunkban azonban van társadalompolitikai vonzata is. Az önkormányzatoknak kevesebb lehetőségük és eszközük van arra, hogy a helyi közösségekben élők alapvető szükségleteit kielégítsék, esélyeiket egymáshoz közelebb hozzák, szociális jogaikat érvényesítsék. Egy másik példával: a közoktatásban az iskolák autonómiájának csökkentése jogi szempontból nem sért alkotmányos alapjogot. Társadalompolitikai nézőpontból azonban károsítja a gyermekjogokat. A gyereknek ugyanis joga van ahhoz, hogy oktatása „a lehető legjobban fejlessze a személyiségét, adottságait, szellemi és testi képességeit". Ez a jog nem valósulhat meg, ha az iskola merev szabályai ezt gátolják, vagy az iskola nem tudja biztosítani a pedagógus számára a megfelelő eszközöket és lehetőségeket a gyermekek szükséges fejlesztéséhez. Az új köznevelési rendszer számos pontja (a 16 éves korhatártól a merev időbeosztásokig) a fenti gyermekjog érvényesítése ellen hat.

A *második,* az előzőhöz kapcsolódó szempontunk az volt, hogy az adott jogszabály mennyire segítette elő a *demokratizálás folyamatát.* Erősítette vagy gyengítette-e a demokratikus folyamatokat például a társadalmi párbeszéd, az érdekegyeztetés intézményeinek átalakítása, a helyi vagy intézményi autonómiák bővítése vagy korlátozása? Az önkormányzatok, miközben jogköreiket folyamatosan korlátozták, egyre több (olykor törvényi) felhatalmazást kapnak arra, hogy az ellátáshoz jutás feltételeinek módosításával – például a lakókörnyezet rendben tartására kötelezéssel és ennek folyamatos ellenőrzésével – a polgárok méltóságát sértsék. Úgy tűnik, hogy az emberi méltóság tudatát Magyarországon történelmi tapasztalatok háttérbe szorították, viszont szinte természetessé tették a diszkrecionális döntések és kegyosztások gyakorlatának elfogadását. A gyenge méltóságtudat, amelynek következménye az ilyen jellegű viták és nyilvánossá tett konfliktusok hiánya is, aláássa a demokratikus működésmódot. Minthogy a demokratizálás folyamatában nagy szerepet tulajdonítunk a civil társadalomnak, a vizsgált törvények közé soroltuk azokat is, amelyek a civil társadalom szabályozására vonatkoztak más szociális tartalom nélkül.

Az értékelésnél nehézséget okoztak azok a törvények, amelyek az igazgatást, illetve ügyintézést érintik. Ezek módosíthatják, gyakran az átláthatóság növelésének érvével bonyolítják az ügyintézést. Általános tapasztalat, hogy a digitális technikák terjedése során az állam számos programot tesz intézményeinél kötelezővé, amelyek nem felhasználóbarátok és túl részletes az információigényük. Ezzel elveszik az orvosok vagy pedagógusok idejét igazi hivatásuktól. Ez természetesen sérti a szociális jogok érvényesülését. Szükségesnek láttuk emellett, hogy a folyamatosan bővülő, államilag igényelt és gyűjtött információtömeget is megkíséreljük értel-

mezni a demokráciakövetelmény szempontjából. A modern bürokráciák számtalan nyilvántartást vezetnek és vezettetnek. Elvben ezek szolgálhatják a tervezhetőséget, átláthatóságot, a nyilvánosság jobb tájékoztatását. Magyarországon azonban a szaporodó adatszolgáltatási igények és központi elektronikus nyilvántartások egyelőre nem segítik a demokratikus információközvetítést. Központi elektronikus nyilvántartás készül többek között minden közmunkásról, segélyről és segélyezettről, szociális munkás beavatkozásról és ügyfélről, orvosi tevékenységről és a kezelt betegről. Elvben ezek az információk lehetnek hasznosak, segíthetnek a teljesítmények mérésében, a változások, javulások és romlások nyomon követesében. A nyilvánosság tájékoztatásában azonban eddig nem látszik, mi a központosított információgyűjtés demokratikus nyeresége. A nyilvántartásokat, alkalmasint azok összekapcsolását egyelőre – saját bevallása szerint – leginkább arra használja az illetékes minisztérium, hogy a visszaéléseket, jogtalan igénybevételeket kiszűrje és szankcionálja. 2011 óta, amióta megszűnt, illetve átalakult az adatvédelmi biztos alkotmányos helyzete, azt sem tudjuk átlátni, mennyire jogszerű a személyes adatok kezelése, a listák összekapcsolása. Ám a fenti meggondolások alapján a főként ellenőrzést célzó központosított adatgyűjtéseket ombudsmani kontroll nélkül is a demokratikus fejlődést akadályozó jellemzőnek tekintettük. E dimenzió elnevezése *Demokrácia*.

Elemzésünk *harmadik* dimenziója az újraelosztás, központosított *redisztribúció nagysága*, bruttó nemzeti termékhez viszonyított aránya. Szokásosan ez a szociálpolitikai erőfeszítések egyik leggyakoribb mutatója. Igaz, a magas szintű vagy bővülő redisztribúció nem elégséges, nem is feltétlenül szükséges feltétele a szociális jogok erősítésének vagy a szegénység és egyenlőtlenség csökkentésének. Az egyenlőtlenségek a redisztribúció változatlansága, sőt bővülése mellett is emelkedhetnek. Ám általában mégis az a helyzet, hogy több forrással könnyebb az ilyen célok megvalósítása, a források csökkenése pedig – akarva, akaratlanul – szinte mindig az egyenlőtlenségek és a kirekesztés felerősödéséhez vezet. Az 1991 és 2014 közötti 24 év alatt – 4 év kivételével – a túlzott állami elvonások mindig csökkentendő teherként szerepeltek a költségvetésekben. Négy olyan év volt, amikor a költségvetési törvény nem tett említést megszorításokról, kettő „szocialista-liberális", saját megnevezésükkel „baloldali" ciklusban (2003, 2004), kettő pedig „keresztény-konzervatív", jobboldali (2013, 2014) ciklusban. Hét olyan év volt, amikor volt ugyan utalás a kérdésre, de a költségvetés szövegében nem szerepelt megszorítások szükségessége. A költségvetések többsége azonban kifejezetten tervezett megszorításokat, nyolcban szocialista-liberális, ötben keresztény-konzervatív vezetésű kormányok idején. (A 24 évből 12 konzervatív, 12 szocialista-liberális vezetésű volt.). Minthogy a költségvetési tételek változása nagyon gyakori, csak a jelentősebb átalakításokat vettük figyelembe, *Redisztribúció* elnevezéssel.

A *negyedik* elemzési szempont az újraelosztás szándékolt iránya volt. Az újraelosztás lehet horizontális vagy vertikális. Az első esetben az állam azt ellensúlyozza, ha valakinek (látszólag azonos jövedelmek mellett is) külön kiadási terhei vannak, például mert gyerekeket nevel, vagy mert fogyatékkal, valamilyen súlyos betegséggel kell megküzdenie. A vertikális újraelosztás elvben – vagy az elvonásnál, vagy az elosztásnál – a különböző jövedelmű rétegek között csoportosít át. Elvileg és a szavak vagy az elmélet szintjén a költségvetés fő dolga, hogy a magasabb jövedelműek terhére csoportosítson át forrásokat a szegényebbekhez, vagyis féken tartsa az egyenlőtlenségeket. Ellensúlyozhat jövedelemkiesést, jövedelemhiányt (például munkanélküliség, a kereső betegsége vagy akár nagyon alacsony keresetek esetében), vagy kiegészítő forrásokkal kompenzálhatja a hátrányban lévők megélhetési esélyeit. Nemcsak a kifejezetten szegényekre „célzott", segély-típusú ellátások szolgálják ezt a célt, hanem minden univerzális vagy ahhoz közelítő ellátás is. Ilyenkor ugyanis mindenki nagyjából azonos összeghez jut, ami az induló különbségek közti arányokat csökkenti. Ehhez hasonlóan egyenlősítő szerepe van annak, hogy a közszolgáltatásokhoz (iskola, egészségügy) legalábbis elvben mindenki azonos eséllyel jut.

A vertikális újraelosztás azonban lehet fordított is. A jóléti újraelosztásból szinte sosem hiányoztak „perverz" vonások. Még az elvben univerzális közszolgáltatásokból vagy a mindenkinek nyújtott kedvezményekből is a jobb helyzetűek többnyire az átlagosnál többet profitálnak, legyen szó üdülésről vagy egészségügyi ellátásról. Ez többnyire nem kifejezett, a gazdagokat támogatni kívánó kormányzati akarat, lehet az univerzális megoldások „automatikus" következménye. Olyan helyzet is lehet, amikor a valamilyen oknál fogva speciálisan nehéz helyzetű, vagy lecsúszással fenyegetett, de nem feltétlenül szegény rétegeket kívánja az állam menteni vagy védeni. (Ez például az eladósodás vagy lakásvesztés veszélye esetében fordulhat elő.) De lehet a perverz hatás „kvázi-intencionált" vagy éppen szándékolt is. Az első esetben az állam talán nem kifejezetten azt akarja elérni, hogy a szegények ne menjenek egyetemre, vagy hogy a gazdagok többet nyerjenek a rezsicsökkentéssel, mint a szegények. Csak az adott érdekek és viszonyok mellett a kormányok kimondatlanul is tudják, hogy ez az elkerülhetetlen következmény, amit valójában „nem bánnak". A tudatos, bevallott szándékoltsággal más a helyzet. A Fidesz-kormányok az elsők, amelyek regnálása alatt a törvényekben úgy jelenik meg a fordított újraelosztás, a szegényebbek helyett a jobb módúak támogatása, mint politikailag indokolt, sőt erkölcsös cselekedet. Ez a társadalmi igazságosság univerzálisan elfogadott fogalmának cinikus eltorzítása.[884] Az értékelésnél azt vizsgáltuk, hogy az adott

[884] Sen 2011.

intézkedés kiket érint: a *lent* lévőket, a *középen* lévőket, a *fent* lévőket, vagy éppen (univerzális jellegénél fogva) *mindenkit*. Ezek természetesen csak közelítő becslések. A dimenzió elnevezése *Átcsoportosítás*.

Ötödik szempontként azt a mind több országban előretörő tendenciát próbáltuk nyomon követni a szociálpolitikán belül, amikor a támogatást fokozatosan felváltja a gyanú, a kontroll, majd a szankció, illetve amikor a jóléti államot felváltja a „büntető állam".[885] Gönczöl Katalin ugyanezt a folyamatot a büntető populizmus terjedésével írja le.[886] Az utolsó 25 év az igazságszolgáltatásban is az útkeresés ideje volt. 2010-ig, egy ciklus kivételével, „az egymást váltó kormányzatok a büntetőpolitikai reformokat [...] a nyugat-európai modellhez, az uniós elvárásokhoz igazították. A 2010-ben kétharmados többséget szerző kormányzat azonban a közvetlen demokráciára, a közvélemény nyomására hivatkozva, a »legyen végre rend« jelszavát hangoztatva a nagypolitika játékterébe terelte a kriminálpolitikát. Ettől kezdve az egyre növekvő szociális feszültségek feloldásában a büntető populizmus hatalomtechnikai eszközei kerültek előtérbe. 12 évre szállították le a büntető felelősségre vonás korhatárát. Gyakorlatilag megszüntették a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatásának nagy hagyományokkal rendelkező, önálló rendszerét. A bűnelkövetők széles körére kiterjesztették a »három csapás« és a tényleges élethosszig tartó szabadságvesztés intézményét. Nagymértékben bővítették a tényleges szabadságelvonással fenyegetett kriminális szabálysértések körét, aminek eredményeként még a szomszédos országokhoz képest is jelentősen növekedett a börtönnépesség, túlzsúfoltakká váltak a börtönök. Fokozatosan rendőri kontrollal váltották fel a társadalmi bűnmegelőzés 2003-ban bevezetett komplex rendszerét, idén szeptembertől pedig már rendőrök biztosítják az iskolai »békét«. Szankcionálni kezdték a társadalom kirekesztettjeinek nemkívánatos szokásait is. Egyes településeken máris megvonható a közmunkára vagy a rendszeres szociális segélyre való jogosultság, ha nincs megfelelő rendben az érintett háza tája. Büntethetővé vált a hajléktalanság komplex társadalmi, szociális jelensége is."[887]

A leltárhoz hozzá lehet tenni többek között az állami rendvédelmi és bűnüldöző szervek számának és létszámának sokasodását; minden közterületre kitett tárgy azonnali állami tulajdonba vételének elrendelését, ami egy leejtett alma felvételét lopássá minősíti (a lomizásról nem beszélve); az ítéletek súlyosbodását, a börtön-

[885] Wacquant 1999; Ferge 2014.
[886] Gönczöl 2015.
[887] Gönczöl 2013, 5–6.

büntetések szaporodását, a 2016-tól növekvő számú újonnan építendő börtönöket, a helyszíni szabálysértési bírság kirovásával felhatalmazott nem rendőri (és a tárgyban nem feltétlenül szakképzett) körök bővülését (pl. mezőőr, halászati őr stb.); a mindent lassan átható térfigyelést, amely egyszerre sorvasztja a civil társadalom önvédelmi reflexeit és okoz „a nagy testvér figyel" hatására kialakuló szorongást. Ezt a szorongató létet írja le Setét Jenő[888] úgy, hogy minden út a börtönbe vezet:

„Ha hajléktalan vagy, tilos az utcán aludnod. Ha mégis ott alszol, mert nincs más lehetőséged, szabálysértési bírsággal sújtanak. Ha azt nem tudod/bírod kifizetni, átválthatják »leülésre« azaz börtönre.

Ha lomtalanításra mész, és az újrahasznosítható anyagok összegyűjtésével akarsz pénzhez jutni, lopást követsz el, amelyért szintén megbírságolnak. Ha a bírságot nem tudod/ bírod kifizetni, azt szintén átválthatják börtönre.

Ha zöldséget, gyümölcsöt árulsz az utcán, metróaluljáróban azért, hogy bűncselekmény elkövetése nélkül adj enni a családodnak, akkor az szintén szabálysértés, amiért megbírságolnak, ha nem tudod/bírod kifizetni, megint a börtönbe kerülsz.

Ha csigát, gombát gyűjtesz az erdőben, hogy te és a családod megedd, vagy eladd, hogy a vételárból ennivalót vehess, akkor szintén szabálysértést követsz el, amelyért ismét megbírságolnak, és ha nem bírod kifizetni, ismét bebörtönöznek.

Ha az erdőből el/lehullott gallyat és rőzsét gyűjtesz, hogy ne fagyjatok meg télen önként, ismét megbírságolnak, és már biztos tudod mi következik, ha nem bírod kifizetni: bebörtönöznek!

Ha a bicikliddel közlekedsz, megbírságolnak azért, amiért rajtad kívül senki mást, vagy csak olyanokat, mint te. Ha nincs lámpád, azért. Ha nincs macskaszem, azért. Ha mindez van, akkor azért, mert a biciklin nincs névtábla. Ha ez is van, akkor is megbírságolnak. Akár naponta is. A bírságaid összege már rég sokszorosa a közmunkás bérednek, a 47 000-nek. Ha az így összegyűjtött bírságokat nem bírod kifizetni, megint csak bebörtönöznek.

Ha már lemondtál a biciklizésről és gyalog mész a járdán, az úttesten álló rendőr odahív magához, majd megbírságol, hogy nem a járdán mész. Ha a bírságot nem tudod/bírod kifizetni, megint mész a börtönbe!"

A büntetőpolitika egészét, amit Gönczöl Katalin összefoglal, nem követtük nyomon a jogszabályokban. Csak azokat a törvényeket vettük figyelembe, amelyek közvetlenül kapcsolódtak a szociális helyzethez vagy szociálpolitikai intézkedéshez. A kategóriát azonban kibővítettük azokkal a szociális törvényekkel, amelyekben felbukkan

[888] Setét 2013. Minden út a börtönbe vezet!

a kriminalizálást és szankcionálást megelőző jelzés, a kormány részéről megjelenő bizalmatlanság, a csalás gyanúja. A csalás gyanúja többnyire, bár nem mindig, a rossz helyzetű vagy kiszolgáltatott rétegeket éri, mint a táppénzcsalás, a segélycsalás, a feketefoglalkoztatás. Amennyiben ezt a gyanút, többnyire az alkalmazandó szankciókkal, a jogszabályba beleírták, akkor ezt is a büntető állam megjelenésének tekintettük. A dimenzió megjelölése *Szankció.*

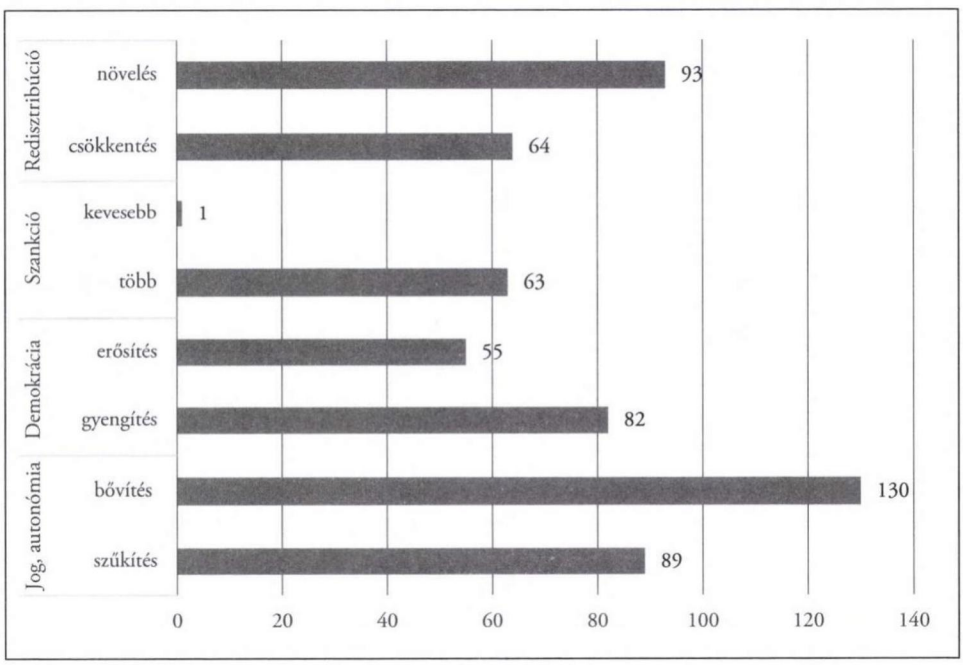
Összefoglalva tehát az alábbi szempontokat igyekeztünk érvényesíteni a törvények mérlegelésénél:

1. Érintett-e a törvény emberi, szociális, diszkriminációt tiltó jogokat, erősítette vagy gyengítette az emberi méltóságot, szabadságot, az egyéni és intézményi autonómiát?
2. Növelni vagy csökkenteni szándékozott-e a jogszabály a szociális célú központi újraelosztást és az egyes fontosabb transzferjövedelmeket?
3. Erősítette vagy gyengítette a demokratikus folyamatokat a társadalmi párbeszéd intézményeivel, a bürokratikus követelményekkel?
4. Milyen hatást gyakorolt a vertikális újraelosztással a jövedelmi egyenlőtlenségekre, a szegénységre, az egyes csoportok helyzetének relatív javítására vagy rontására, végső soron a kirekesztésre?
5. Érzékelhető-e szociálpolitikát érintő törvényben a támogatások gyengülése, a kontroll, a szankciók, a kriminálpolitika eszközeinek erősödése?

Az egyenlőtlenségek társadalmi szintű növelését vagy csökkentését közvetlenül egyik fenti dimenzió sem tartalmazza. Természetesen az értékelések egy részénél az értelmezés könnyű. A szegények jogait és ellátásait csökkentő számos törvény biztosan egyenlőtlenségnövelő, ugyanúgy, mint a jómódúakat kiemelten támogató intézkedések. Sok törvény egyenlőségre gyakorolt hatásáról a kutató nem tudhat bizonyítható döntést hozni. Ezt a hatást azonban annyira alapvetőnek tekintjük, hogy nem akartuk a törvények esetleges megítélésével félrevezetni magunkat vagy az olvasót. Ha a hatás felmérése egyes törvények esetében nem is sikerülhetett, a könyv többi fejezeteinek és egészének középpontjában mégis az a régi, sokat kutatott és vitatott kérdés áll: mi a politikai beavatkozás, az egyes kormányok szerepe a társadalmi egyenlőtlenségek alakulásában.

A törvényekben kifejeződő értékeket a fenti elvek segítségével valamennyire számszerűsíteni tudtuk. Vagyis statisztikát tudtunk készíteni arról, hogy hány esetben volt pozitív vagy negatív az adott törvény szándéka egy-egy vizsgált érték esetében. A törvények jelentősége nagyon eltérő. Ezt kissé ellensúlyozandó, a kiemel-

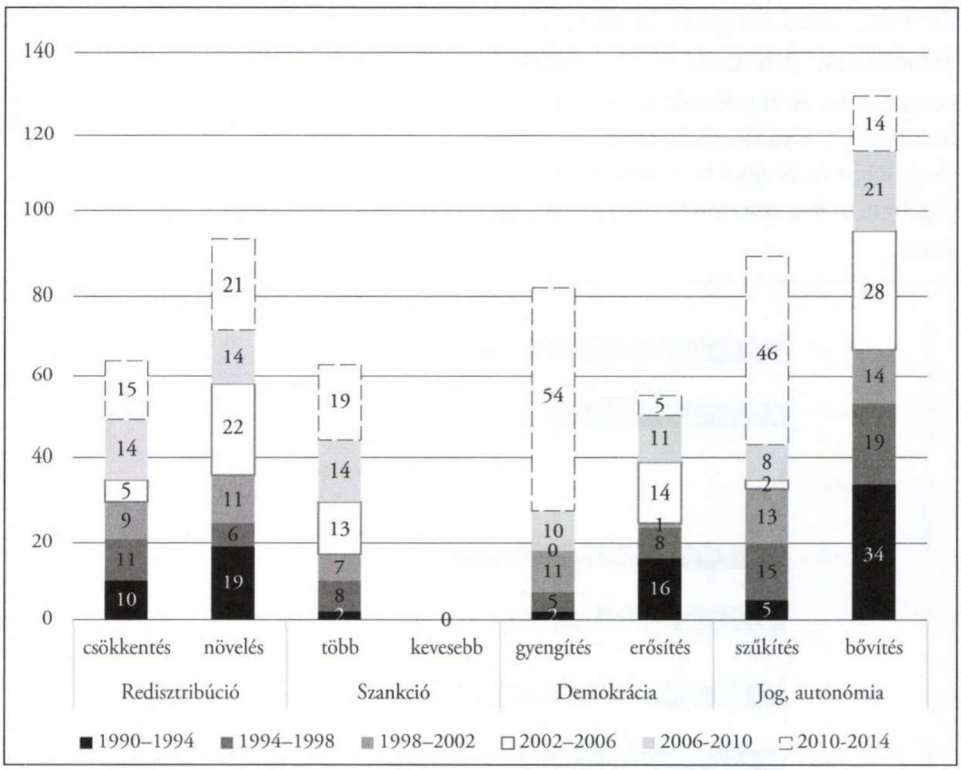
kedően fontos törvényeket kétszeres súllyal vettük számba egyes értékeknél. A 25 év alatt összesen 10 törvény kapott kétszeres pozitív súlyt, 6 kétszeres negatív súlyt. A mérleg kedvező az emberi és szociális jogokat, szabadságot, autonómiát mérő dimenzió esetében. 130 olyan törvény született a 25 év alatt, ami javította ennek az értékcsoportnak az érvényesülését. Igaz, volt 89 olyan törvény is, ami ezen értékeket gyengítette. A mérleg – ha egyértelműen jónak értékeljük a redisztribúció bővülését – az újraelosztás esetében is pozitív: több törvény növelte, mint amennyi csökkentette az újraelosztást. A demokráciára hatás szempontjából a mérleg negatív: több társadalompolitikai tartalmú törvény rongálta, mint amennyi erősítette a demokráciát. A büntető állam erősödésére utal a szankciókat tartalmazó törvények száma (63). A szankciók visszavonása – például a segélymegvonás időtartamának rövidítése – a valóságban többször előfordult, azonban a szövegekben nem jelenik meg. Ezért csak egy olyan törvény szerepel (az Antall-kormány idejéből), amely szövegében utal a tolerancia növelésére (valamilyen adószabálysértés esetén) (lásd 34. ábra).



34. ÁBRA | 25 év törvényei: pozitív és negatív értékeket kifejező törvények száma

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

A hangsúlyok, a pozitív és negatív tartalmú törvények száma és a kétféle döntés közötti arány ciklusonként erősen változott. Az alábbi ábra elnagyolt, de összefoglaló képet ad a ciklusok közötti különbségekről. A részletekre még visszatérünk, de ilyen madártávlatból is látszik, hogy csak két esetben van látványos ciklusok közti eltolódás. 2010 után a második Fidesz-kormány a többi ciklushoz képest aránytalanul sok olyan törvényt hozott, amelyek a jogokat-szabadságot, illetve a demokráciát gyengítik vagy rombolják (lásd 35. ábra).

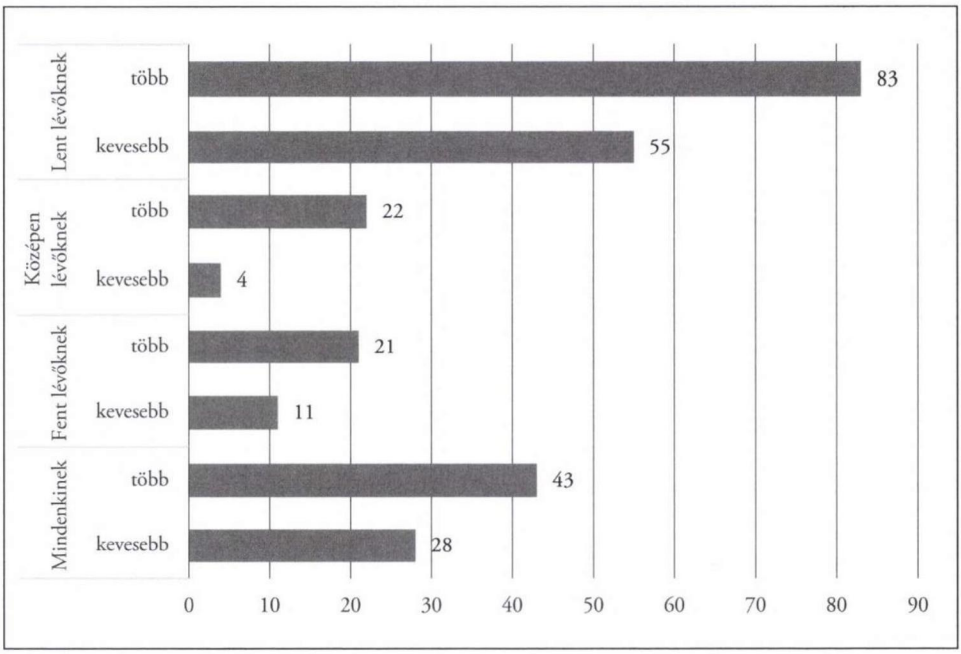


35. ÁBRA | 25 év törvényei: pozitív és negatív értékeket kifejező törvények száma, ciklusonként

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

Az eddig nem vizsgált redisztributív átcsoportosításoknál felsejlik némi pozitívum. Noha sok átcsoportosítás „perverz", vagy a mi értékrendünk szerint vitatható, azért a 25 év alatt mégis a legtöbb átcsoportosító törvény a szegények és gyengébb csoportok forrásait növelte. Igaz, tőlük is vett el leggyakrabban. A mérleg tehát végül csak

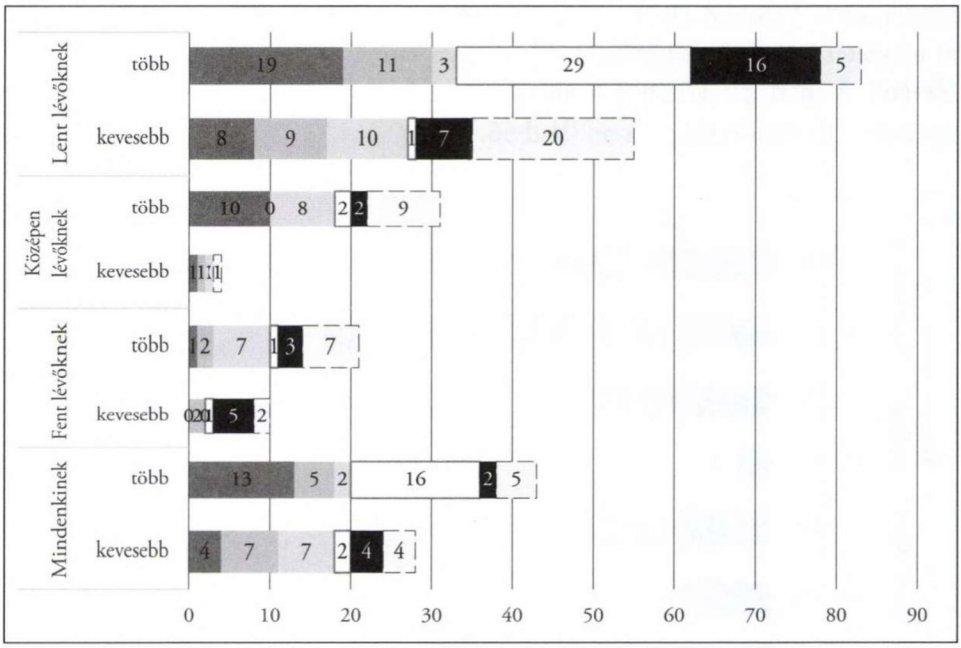
kicsit pozitív. Hasonló a helyzet az univerzális juttatásokkal: sokszor hoztak mindenki helyzetét javító rendelkezést, de közel ugyanennyi volt a mindenkit megrövidítő törvény. A mérleg a középen lévőknél a leginkább kedvező: szinte egyértelműen nyertesek, ha nem is túl gyakran (lásd 36. ábra).



36. ÁBRA | Redisztributív források átcsoportosítása társadalmi-jövedelmi rétegek között, 1990–2014 összesen

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

A redisztribúciót ábrázoló második grafikonon világosan kivehető, hogy melyik javítások, melyik rontások melyik ciklushoz köthetők (lásd 37. ábra). Erre a kérdésre is majd ciklusonként visszatérünk.



37. ÁBRA | Redisztributív források átcsoportosítása társadalmi rétegek között ciklusonként, 1990–2014

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

AZ EGYES CIKLUSOK JOGSZABÁLYAINAK ÉRTÉKELÉSE

Az első kormányzat (amelyet az MDF vezetett) kezdetben nagy mértékben azonosult a Nemzeti Kerekasztal által kezdeményezett, vagy többé-kevésbé kidolgozott törvényekkel és intézményekkel. Ennek megfelelően fogadott el számos törvényt a demokratikus alapok, a szabadság és a jogok erősítéséről. Ez akkor mindenekelőtt az elemi polgári és politikai jogok, a tulajdonhoz, a piachoz, a demokratikus szabályozáshoz való jogok kiépítését jelentette. Antall a kormány programjában a tulajdon és a vállalkozás szabadságán nyugvó ún. szociális piacgazdaság, valamint az – önálló egzisztenciájú polgárokból álló – „önműködő társadalom" feltételeinek a megteremtését ígérte. A demokratizáló törvények zöme a rendszerváltás első, Majtényi László szavával, „ihletett" időszakában született. A visszatekintő utólagos bölcsességével ma már tudjuk, hogy a kerekasztal-tárgyalások túl szűk körűek voltak. Sem akkor, sem később nem került sor a polgárok szélesebb körének bevonására a szabadság- és piacépítő törvénykezésbe, vagy a munkavállalók és szakszervezetek bevonására a tulajdon- vagy a munkajogok kapcsán. Ezért utóbb drágán fizettünk: a polgárok nem védték meg a már kivívott jogokat, amikor azokat egy-egy kormány visszavette. Az intézményi és jogi struktúra szabályozását azonban a rendszerváltás első éveiben jól előkészítették. Az első Országgyűlés időtálló, alapvető törvényei ezekből épültek föl. Ezek az átalakítások a társadalompolitikát közelről érintették.

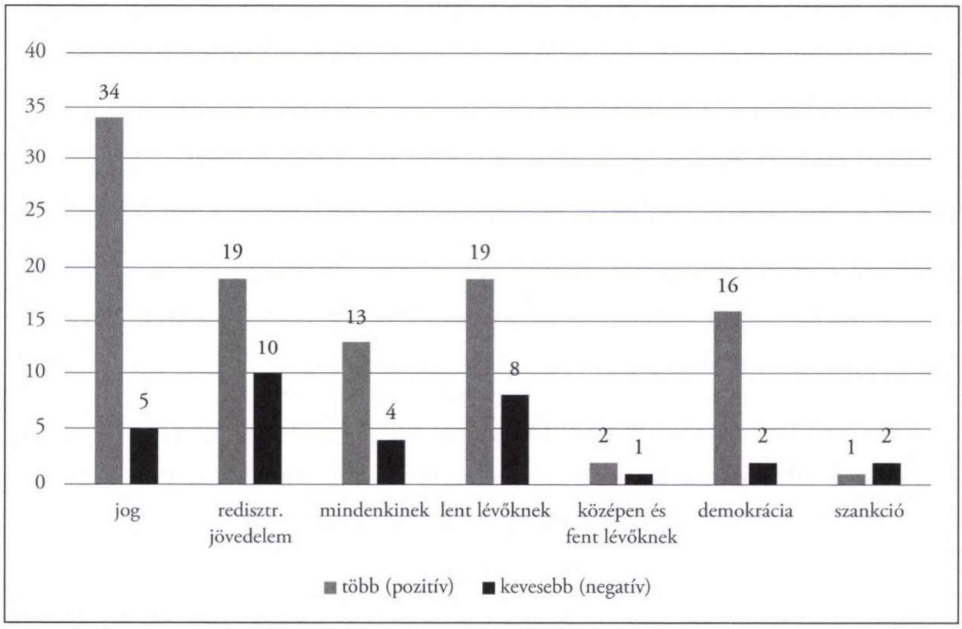
A települési önkormányzati törvényben világosan megjelent a központi hatalommal szembeni ellensúly és a helyi közösségek hatalommal való felruházásának igénye. A szükségletek jobb kielégítésének a felelősségét jelentős mértékben az önkormányzatokra ruházták. Kifejezetten demokratizáló lépés volt a Társadalombiztosítási Önkormányzati törvény, majd az önkormányzati választásokról rendelkező törvény. A foglalkoztatási törvény (1992) a munka- és szociális jogokat, a szociális törvény (1993) főként a szociális jogokat erősítette. Szociális jogok szűkítésére kevés esetben került sor, például az eredetileg elfogadható színvonalú jövedelempótló támogatás törvényileg szabályozott csökkentésénél. Sőt, a rohamos infláció mellett törvényileg garantálták néhány ellátás, kiemelten a családi pótlék inflációkövető emelését, akár évente kétszer.

Ez annak ellenére történt így, hogy a gazdasági zuhanás válságméretű volt. A kormány tudta, a költségvetés indokolásában meg is fogalmazta, hogy a „költségvetéspolitika egyik leglényegesebb ellentmondása az elosztási rendszerek változatlansága, az állami feladatvállalás mértéke és a követhető adópolitika között van. A kiadási oldal rendkívül nagyfokú determinációját és szinte automatikus növekedését az okozza, hogy az oktatásban, az egészségügyben, a pénzbeli társadalmi jövedelmekben még nem következtek be azok a változások, amelyek a működési alapelveket érintenék [...] Ezt az ellentmondást (a kormány) csak a hiány növekedésének vállalásával, a lakosságot sújtó többletteherrel, az intézményi szféra és a felhalmozási kiadások erőteljes visszafogásával tudja kezelni." A nehézségek ellenére erős volt e kormány törekvése a rendszerváltás egyes romboló hatásainak, ha nem is a megelőzésére, de legalább a tompítására. A rohamos gazdasági összeomlás és infláció miatt nem a szegényekre koncentráltak – bár ott is történt néhány lépés –, hanem a nagy csoportok, idősek, gyerekek, munka nélkül maradók védelmére. A ciklus politikája utólag erősen bírálható például a konzervatív-nemzetvédő elemek, a Horthy-kultusz felélesztése miatt. A szociálpolitikában azonban a konzervativizmus vagy a neoliberalizmus nem volt jellemző. Igaz, a ciklus végén, a miniszterelnök-váltás után már előtérbe kerültek restrikciós és piacosítási törekvések.

A törvénykezés irányát valamivel egzaktabbul jellemzik, a mondottakat alátámasztják a törvények tartalmát kivonatoló adatok. A négy év alatt hozott 95 szociálpolitikát érintő törvényből 53-at tudtunk a kiemelt értékek szerint elemezni. (A többi jogszabály adminisztratív jellegű vagy kisebb parametrikus változásról döntött.) Az 53 jogszabály többségében, 31 törvényben szerepelt emberi és szociális jogokat és intézményi autonómiákat erősítő elem. Ebből tíz paradigmatikus változásokat vezetett be, mint a munkaügyi szervezet kiépítése, az első etnikai esélyegyenlőséget kimondó és elősegíteni próbáló törvény, az önkormányzati törvény. (Ezek egy része kapott például kétszeres értéket.) A grafikon azon törvények számát mutatja, amelyet az adott vonás jellemzett (lásd 38. ábra).

Az első kormány szociális jogokat csak 5 esetben érintett negatívan, és ezek is csak kisebb csoportokat érintettek. (Például ilyen jogszabály volt a női nyugdíjkorhatár emelésére felkészülés, a segély hagyatéki teherré tétele stb.) A jogbővítések a ciklus egész ideje alatt folytak, csak Boross rövid miniszterelnöksége alatt állt meg, illetve fordult meg a tendencia. Ami a redisztributív jövedelmeket illeti, a nehézségek ellenére 19 esetben emelkedtek, 10 esetben csökkentek a transzferjövedelmek. Ebből a ciklus elején egy-két intézkedés korábbi politikai privilégiumokat korlátozott.

A szegénység ellen részben univerzalisztikus tendenciákkal próbáltak küzdeni, ami 13 törvény esetében fordult elő. 19 törvény kifejezetten a szegénységet, esetleg



38. ÁBRA | Az első ciklusban hozott társadalompolitikai törvények tartalmi értékelése

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

más hátrányokat igyekezett enyhíteni, és csak 8 törvény érintette hátrányosan a szegényeket. A hátrány vagy a transzferjövedelmek tényleges csökkentését jelentette, vagy egy adott ellátáshoz való hozzájutás feltételeinek rontását. A legtöbb „szegénypárti" törvényt 1993-ban hozták. A struktúra felsőbb régióihoz tartozó csoportokat (a volt politikai privilegizáltakon kívül) 1 törvény érintette hátrányosan. A büntető tendenciák még csak felsejlettek, két törvény említ gyanút és szankciót. Egy viszont – ez a 25 év kivétele – inkább ellenkező irányba ment, a törvény szigorát próbálta a törvénybe foglalt méltányossági-igazságossági meggondolásokkal enyhíteni (adóhátralék esetében).

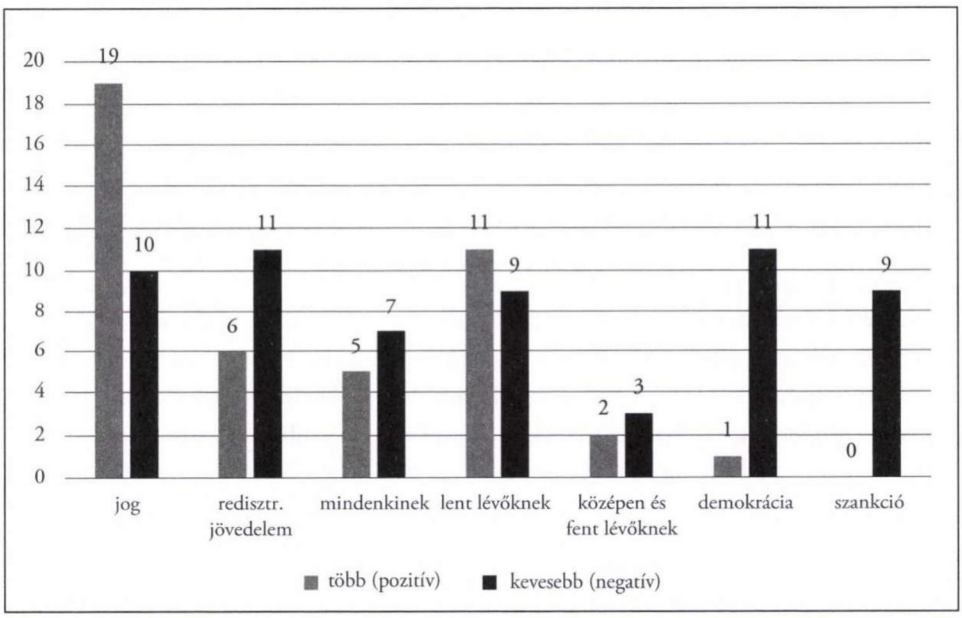
Az első kormány végeredményben megpróbált a rohamosan változó körülményekre valamilyen választ találni. Dilemmájuk tragikus volt, mert – noha erre tettek részleges kísérleteket – képtelenek voltak megfékezni a szegényedés, kirekesztés folyamatait. Talán épp a sikertelenség tudatában nem tették a politika tárgyává magának a szegénységnek az ügyét, a szegénység nem lett közpolitikai téma. A ciklus kormányait egészében *a jogok jelentős bővítése, a redisztribúció (gazdaságilag akkor indokolhatatlan, társadalmilag elkerülhetetlen) növelése, a „közös" védelmek, ezen belül a gyengébb csoportok védelmének építése és a társadalmi dezintegráció veszélyének félreismerése jellemezték.*

A második kormányzat – szocialista–szabad demokrata vezetéssel – a Bokros-csomaggal, vagyis nagyon jelentős szociálisjog-szűkítésekkel és jövedelemelvonásokkal kezdte a ciklust. 1994-től fokozatosan bontakoztak ki a Bokros-csomag restrikciós szociálpolitikai elemei. Lényeges vonásuk volt a „rászorultsági elv" erősítése és jó néhány ellátás színvonalának csökkentése. A családi pótlék, gyes és gyet rászorultsághoz kötése mellett a törvény – sok kisebb módosítás mellett – megszüntette a gyedet, bevezette az egyetemi tandíjat, megszüntette a fogászati ellátás és mentőszállítás ingyenességét, csökkentette a táppénz mértékét. Az állami kiadások radikális csökkentését a válsággal, államcsőddel fenyegető helyzet okozta kényszerekkel indokolták. A megszorító intézkedések zöme mögött azonban nem csak a kényszer állt. A mögöttes töltést a minimális állam – maximális piac – maximális egyéni felelősség koncepcióját valló erős neoliberális ideológia adta. Ezt az 1995. évi XLVIII. törvény általános indoklása ki is mondja: „A magas állami centralizáció elszívja a gazdaság elől a szükséges forrásokat. A központi költségvetés a magyar gazdaság fejlettségéhez és a költségvetés teherbíró képességéhez képest túl nagy arányban finanszíroz olyan jóléti, szociális ellátásokat, amelyekre az állampolgárok jövedelmi helyzetüktől függetlenül jogosultak. Ez adott körülmények között, a költségvetési kiadások mérséklésének kényszere, valamint a lakossági jövedelmek fokozódó differenciálódása és növekvő elszegényedés mellett tarthatatlan, mert az igazán rászoruló rétegeknek nem nyújt elég hathatós segítséget." A Bokros-csomag jó 3 évig tartó jövedelemcsökkentő hevülete, majd lassú lenyugvása az erre vonatkozó törvények számából jól látható.

Az univerzális elosztás helyett „a szociálpolitikában a hosszú távú cél a piacgazdaság jövedelem-egyenlőtlenségeit rászorultság alapján kezelő rendszer kialakítása". Ennek bevezetése érdekében tartalmazza ugyanez az 1995. évi költségvetési törvény a szociális minimum kidolgozásának követelményét. A fogalmazás azt ígéri, hogy a „fent" növekvő elvonások segítségével a rászorulók hathatósabb segítséget kaphatnak. Az ígéretet – a szociális minimum kidolgozását és bevezetését – azóta se tartotta be senki. Sőt: a Bokros-csomag éppen a szegényebbeknek (a kis jövedelmű adófizetőknek) ártott a legtöbbet az Európában szinte egyedülálló döntéssel, a 0 kulcsos adósáv megszüntetésével. A szegényekre való hatás változása ugyancsak kiolvasható a törvényekből.

A ciklus második szakaszában még voltak a csomagnak korlátozó utórezgései. Ezt a két évet mégis jelentős jogbővítések jellemzik. Nem elsősorban a szociális jogok korrekciójára került sor, hanem inkább „harmadik" vagy „negyedik" generációs emberi jogok, a gyermekek, betegek, fogyatékkal élők jogainak törvényi megfogal-

mazására. Mind a gyermekvédelmi törvény,[889] mind a fogyatékkal élők esélyegyenlőségét szolgáló törvény[890] a maga nemében kiváló volt. A törvények megvalósulásához azonban források – alkalmasint igen jelentős források – kellettek volna. Ezek többnyire akkor nem álltak rendelkezésre, és azóta sem bővültek észrevehetően. Sőt, utóbb például több olyan törvényt hoztak, amelyek az esélyegyenlőségi törvényben előírt akadálymentesítési idő meghosszabbításáról döntenek. A gyermekvédelmi törvény folyamatos megsértéséről, amely törvényszegések jó részét forráshiány okozza, a könyv több tanulmánya tudósít. Vagyis folytatódik az a régi magyar hagyomány, hogy a törvényeink kiválóak, csak alkalmazásuk nem történik meg.



39. ÁBRA | A második ciklusban hozott társadalompolitikai törvények tartalmi értékelése

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

Nehéz mérleget vonni a második kormányról. Az első években a szociális jogok szűkítése, utóbb a gyermeki, etnikai, emberi, személyiségi jogok bővítése volt rá jellemző. Ellentmondásos volt az újraelosztáshoz való viszonya, melyet egyszerre jellemzett a restrikció igénye és számos ellátás alkalmankénti növelése. Pozitívumként ki kell emelni a gyermekvédelmi törvényt és annak gyerekszegénység-csökkentő törekvését.

[889] 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.
[890] 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról.

Igaz, sajátos helyzetet jelentett, hogy a segélyek jó részét a szociális törvény, a gyermekes családok segélyezését a gyermekvédelmi törvény szabályozta. Mégis, korábban a családok segélyezésénél feltétel volt legalább egyik szülő munkaviszonya, különböző magatartási szabályok betartása, és igen jelentős volt a helyi önkormányzat diszkrecionális jogköre. Az új törvény a szegény családok jövedelemhez kötött, de további feltételek nélküli jogává tette a segélyezést.

A harmadik kormányzat működése alatt is volt példa mind a szociális jogok bővítésére, mind pedig annak szűkítésére. A jogbővítések többsége a Bokros-csomag jogszűkítéseit kívánta korrigálni. Idetartozik az egyetemi tandíj ismételt eltörlése, a családi pótlék, a gyes, a gyet ismételt kiterjesztése mindenkire és a gyed visszaállítása, 2001-től bizonyos fogászati ellátások ingyenességének visszaállítása. A családi adókedvezményt – amely magyar változatában a nemzetközi gyakorlattól eltérően egyenlőtlenségnövelő – nemcsak visszaállították, hanem jelentősen növelték is.

A változtatások egy része inkább politikai riposztnak tűnik, mint elvi jelentőségű fordulatnak. Egyfelől a jogok visszaállításához nem kapcsoltak elégséges többletforrást. Ezért a jogok vagy csak más kiadások rovására voltak érvényesíthetők, vagy az ellátások alacsony szinten maradtak, illetve indexelésük nem volt következetes. Az univerzális ellátások, elsősorban a családi pótlék, elvesztették értékük jelentős részét. Másfelől azért sem állíthatjuk, hogy a Bokros-csomag elvi korrekciójára került volna sor, mert – noha a csomag mindvégig, ellenzékben és kormányon egyaránt a Fidesz bíráló retorikájának központjában állott – soha nem készült olyan koncepció, amely sorra vette volna e csomag valamennyi vagy legalább szociális elemeit, és megvizsgálta volna, hogy mikor, miért, melyik és milyen korrekcióra szorulna.

A jogok szűkítése a tb-önkormányzatok megszüntetésével kezdődött. Ez voltaképpen egy politikai jog visszavonása volt, de közelről érintette a szociálpolitikát és befolyásolta a nyugdíjtörvény későbbi alakulását. A legjelentősebb szociális jogi vagy munkajogi szűkítések a segélyekkel, főként a munkanélküli-ellátásokkal voltak kapcsolatosak. Jogkorlátozás a családi pótlék feltételhez kötése iskolások esetében (iskolalátogatási támogatás) vagy a gyermekvédelmi támogatás hozzájutási feltételeinek szigorítása. Az 1999. év végi törvényt egyébként, amely a munkanélküli-ellátásokat kurtította és a jövedelempótló támogatást megszüntette, 2000. május 1-jén, az egykori munkásmozgalmi „munka ünnepén" vezették be. Ezt az időpont-kijelölést nehéz másként értelmezni, mint oly módon, hogy ezzel a harmadik kormányzat a munkavállalói jogok vereségét kívánta hangsúlyozni.

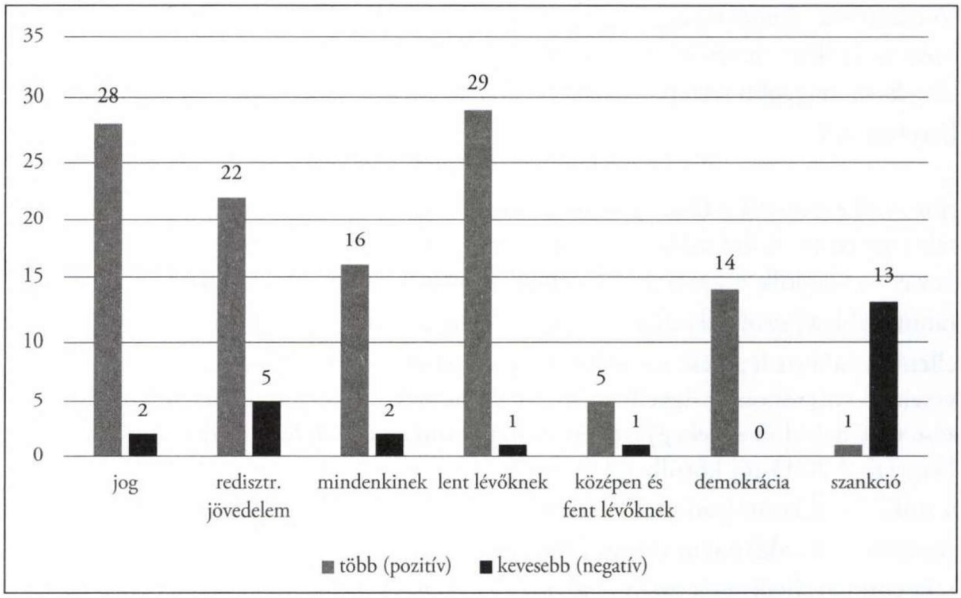
Több lépés történt, amelyek az egyenlőtlenségeket növelték. Ezek közé tartozott például az adókulcsok módosítása, a családi adókedvezmény bevezetése. Vagyis ekkor vette kezdetét a „fordított" újraelosztás, amely tudatosan növelte a közép- és fel-

ső osztályok támogatását a szegényebbek rovására. Ezt fejezi ki a költségvetés azzal, hogy az említett lépések révén „azok az állampolgárok, akik a társadalmi közteherviselésben nagyobb szerepet vállalnak, arányosan többet kapnak vissza a költségvetés bevételeiből".

A negyedik és ötödik ciklusban ismét a szocialista és szabad demokrata pártok alakítottak kormányt. A két ciklus szinte ellentéte egymásnak, a negyedik inkább az „adakozás", az ötödik inkább a „szigorítás" jegyében zajlott. Az összbenyomás ellenére (amit alább a jogszabály-alkotás adatai is jellemeznek) mindkét cikluson belül voltak ellentmondásos lépések, de jellemzőek a visszatérő, alkalmasint folyamatos törekvések is. Folytonosság figyelhető meg a demokratizálási szándékokban, amelyek jelzése társadalmi és érdekegyeztetést szolgáló intézmények létrehozása vagy erősítése. Nagyjából 2003-tól körülbelül 2008-ig a közoktatásban szinte folyamatosak voltak a szokatlanul komolyan vett esélyegyenlősítő, deszegregáló törekvések. A jogszabályi szándékok töredéke sem valósult meg, mégis ez az egyetlen olyan terület, ahol korrekt európai törekvések valami látható eredményt hoztak. A negyedik ciklus elején a szociális ellátások javítása volt jellemző, ami olykor oktalanul pazarló jogbővítéseket is jelentett. A további években voltak olykor ellátást javító, szegénységcsökkentő intézkedések, de ennél jellemzőbbek voltak 2004-től kezdődően a restrikciós törekvések, a kemény jogszűkítések. Ez jelenthetett olyan belső ellentmondást, hogy amit a negyedik ciklus bevezetett (13. havi nyugdíj), azt az ötödik megszüntette (szörnyű új kifejezéssel kivezette.) A negyedik ciklusban a szegényeket érintő intézkedések között még többségben voltak a szegényeknek segítő lépések. Az ötödik ciklusra jellemző lépések már a szegények ellen kezdődő hadjárat jegyében születtek. Számos ellátás színvonala romlott, a rászorultsági elvet folyamatosan erősítették. Az „Út a munkához" program a munkajogok szűkítését és az ellátások alacsony szintjét kombinálta egy, az emberi méltóságot zárójelbe tevő programmal.

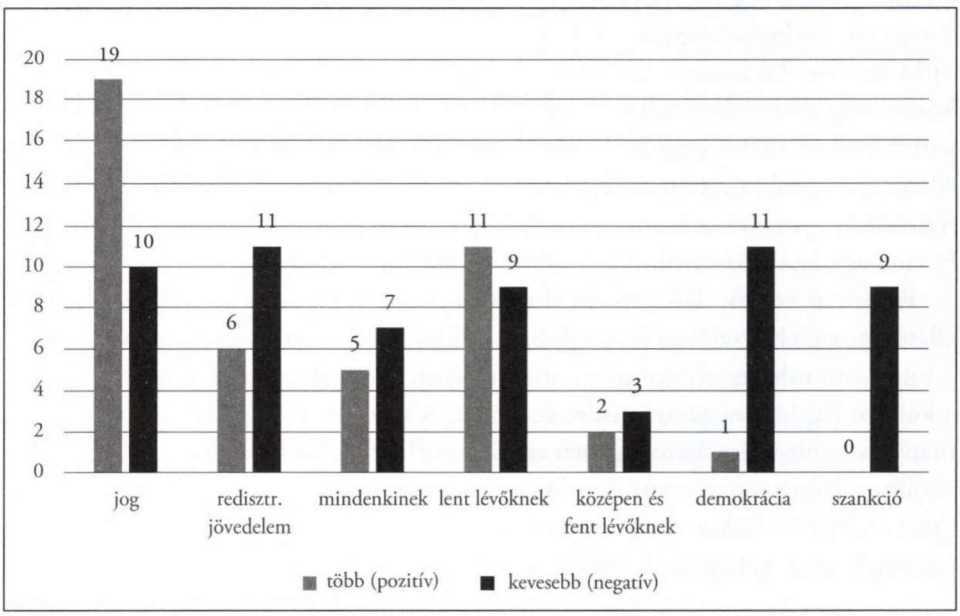
Főként az ötödik ciklus idején előtérbe kerültek a piacosítási törekvések a „nagy ellátórendszerek" esetében is. 2008-ban a Fidesz által kikényszerített népszavazáson a túlnyomó többség elutasította e törekvéseket, a vizitdíj, a képzési hozzájárulás és a kórházi napidíj megszüntetésére szavazott. A szocialista – szabad demokrata kormányzás nyolc évére összességében egyszerre jellemző, ha hullámzó erősséggel is, a neoliberalizmus, valamint az alapvető iránytűhiány, a vészhelyzetekre való koncepciótlan reagálás.[891] Sokan ezt a rezsimet arctalannak nevezik – én inkább ideológiailag kuszának, eljárásaiban kapkodónak mondanám.

[891] Lakner 2015.



40. ÁBRA | A negyedik ciklusban hozott társadalompolitikai törvények tartalmi értékelése

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.



41. ÁBRA | Az ötödik ciklusban hozott társadalompolitikai törvények tartalmi értékelése

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

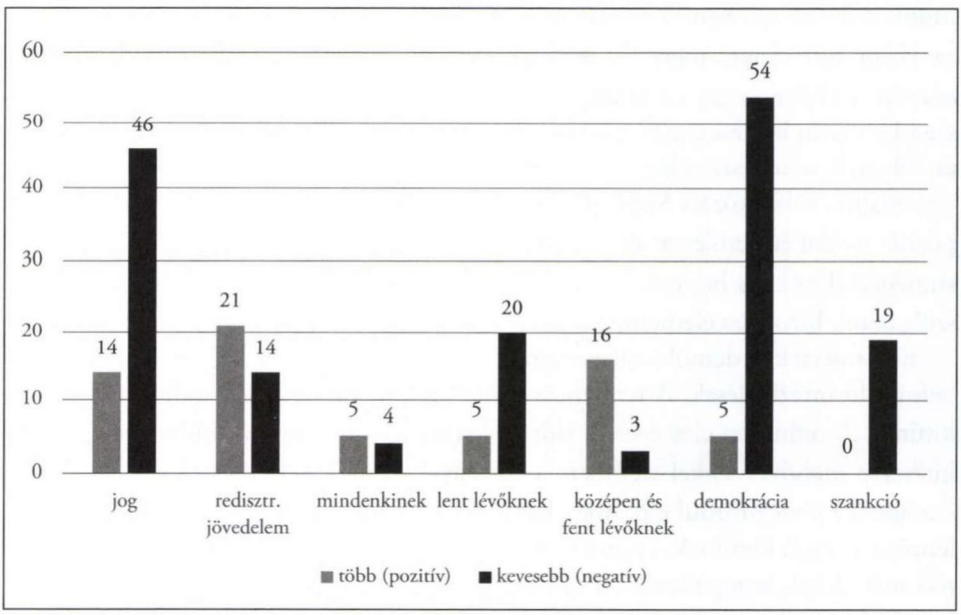
*A hatodik ciklus*ban a harmadik jobboldali kormány számos korábbi törvényhozói hagyománnyal szembefordult. Igaz, folytatódott a társadalompolitikai szempontú stratégiák, tervek, programok gyártása. Az Új Széchenyi Terv a 2007–2013 közti fejlesztések terve. A Nemzeti Együttműködés Rendszert (NER) a Nemzeti Együttműködés Nyilatkozata indította el, amelyet az Országgyűlés 2010 júniusában fogadott el. A NER-ben a gazdaság talpra állításától a társadalmi biztonság megvalósításáig minden szép cél szerepel. Az első követelmény a tíz év alatt létrejövő egymillió új munkahely, de szó van az iskolai esélyek közelítéséről, roma felzárkózásról. Bírálja az előző kormányt, mert „a legszegényebbek közvetlen támogatására az állam csupán a költségvetés kiadásainak egy százalékát költi el". Azt ígéri, hogy ezzel szemben az új kormányzat segítő kezet nyújt a nyomorból kilépni szándékozóknak, és felemeli a teljesen elesetteket. Ennél is többet ígér a már említett Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, amelyet az Európai Unió illetékes bizottsága is pozitív példaként emleget. A valóságban ezekből a stratégiai álmokból – a korábbi stratégiai álmokhoz hasonlóan – nagyon kevés valósul meg. Pozitívumnak a szociális szolgálatok bizonyos elemeinek erősítése tekinthető.

Közismertek a demokráciagyengítő, a korábbi törekvésekkel radikálisan szembeforduló intézkedések. A tendencia a szociálpolitikai jogszabályokból is világosan kitűnik. A ciklus két első évében először kerültek folyamatosan többségbe a jogszűkítések a jogbővítésekkel szemben, a szegényellenes lépések a szegények segítésével szemben. Először fordul elő, hogy közpénzből deklaráltan, világosan kimondva jelentős összegek kerülnek a jómódúakhoz és gazdagokhoz. Az első Fidesz-kormánynak már voltak középosztály-erősítő lépései, de explicit jövedelemátrendezésről még nem volt szó.

Az első két évben még folytatódott az állami újraelosztás tudatos csökkentése. A ciklus két utolsó évében a kormányzat már nem látott szükségesnek további általános költségvetési megszorításokat, valószínűleg azért, mert ekkor a gazdasági folyamatok megnyugtatóan alakultak. (Igaz, ennek fedezetét jórészt az Európai Unió támogatása adta).

A problémát abban látjuk, hogy a lehetőségek javulása ellenére folytatódik a Máté-effektus hivatalos elősegítése. A központosított elosztásban továbbra is elsősorban a tehetősek lehetőségei javulnak (CSOK, adókedvezmény-bővítések). Ugyancsak javulás van egyes kategoriális ellátásoknál, amelyekre mindenki jogosult, mint az ápolási díj. (A méltányossági ápolási díj megszüntetése ellenére az ápolási díjban részesülők köre bővült, a díj szintje javult.) A mindenkinek szóló (univerzális) ellátások, így a családi pótlék, illetve a számos ellátás alapját jelentő nyugdíjminimum indexelése viszont 2008 óta, immár 2016-ban is elmaradt. A segélyezés színvonalát egy törvény sem javította, csökkentések és feltételszigorítások voltak.

A hatodik ciklus folyamán a demokratikus folyamatok teljesen megfordultak. A helyi önkormányzatok, független intézmények, civilszervezetek autonómiáját számos törvény sértette például intézményi centralizálásokkal, intézmény fölötti állami kontrollok erősítésével, tulajdonok államosításával. Az igazságszolgáltatásban, ahogyan fentebb részleteztük, a büntető állam jelleg fokozatosan erősödött. 2010 óta a közéletben szokatlanul dominánssá vált a populista demagógia.



42. ÁBRA | A hatodik ciklusban hozott társadalompolitikai törvények tartalmi értékelése

Forrás | Saját gyűjtés, jogszabálykutatás 1990–2015.

A „rezsimtípusokat" tekintve az egyes kormányok saját politikai jellegüket – a koalícióban lévő pártok öndefinícióját követve – a hagyományos ideológiai terminusokban határozták meg. Az első kormány önmagát kereszténydemokrata-konzervatívnak tekintette, a második szociáldemokrata-liberálisnak, a harmadik jobboldali konzervatívnak (kereszténydemokrata elem nélkül), a negyedik és ötödik ismét szociáldemokrata-liberálisnak, a hatodik ismét jobboldali kereszténydemokrata-konzervatívnak. A törvények tanúsága szerint (és persze a tapasztalatok alapján ítélve) gyakorlatuk csak nagyon részlegesen illeszkedett e vállalt címkékhez. Pontosabban: az első kormány igyekezett nem elsüllyedni a hirtelen változástömegben, leginkább a kihívásokra „reaktívan" működött. A második, negyedik és ötödik (elvben baloldali) kormányok ideológiailag ellentmondásosan csapongtak. Az emberi jogokat

– papíron legalább – komolyan bővítették, a munkajogokat, és a szociális jogokat pedig hanyagolták vagy épp megtagadták. Ha egyáltalán valamire alkalmazhatók címkék, az a harmadik és még inkább a hatodik kormány, amelyekre, bár önmagukat jobboldali keresztény-konzervatívnak tekintik, egyre jobban illenek az autokrata és neokonzervatív címkék, erős nacionalista töltéssel. Úgy is mondhatnánk, amilyen program nélküliek voltak a pártok, olyan iránytű nélküliek voltak szociálpolitikáik. Balszerencsénkre, a hatodik kormányzatnak van a legkoherensebb, törvényekkel is jól követhető programja a társadalom átalakítására. Ez azonban sajnos ellentmond majdnem mindennek, amit eddig európai szociális modellnek hívtak.

UTÓSZÓ

A Bevezetőben említettük, hogy a könyv középpontjában három összefüggő kérdés áll: milyen célokat követtek a különböző kormányok, amikor – jogszabályokkal, programokkal, stratégiákkal – beavatkoztak a társadalom szociális ügyeibe, vagyis amikor szociálpolitikát csináltak? A társadalom- és szociálpolitika jellege szempontjából összefüggő folyamat-e a 25 év, vagy vannak egymástól jellegzetesen különböző szakaszok? És végül: mennyire voltak sikeresek ezek a beavatkozások, mennyire valósultak meg a deklarált, illetve a nem deklarált, de titkon nem ellenzett, kvázi-intencionált célok. A válaszok nem sikerültek derűsre.

Már a céloknál tapasztalható a baj. Sem a teljes negyedszázadnak, sem az egyes ciklusoknak (bizonyos értelemben az utolsót kivéve) nem volt vállalt társadalompolitikája, összefüggő, valamennyire is távlatos célrendszere. Ennek megfelelően a szociálpolitika sem alkothatott összefüggő rendszert, végig töredezett maradt, tele ciklusok közötti, alkalmasint cikluson belüli éles fordulatokkal, pillanatnyi rögtönzésekkel. Nehéz tehát megmondani, mennyire teljesültek átfogó célok, hiszen többnyire homály fedte őket.

Egyik kormány politikája sem jellemezhető vezető pártjuk vagy pártjaik vállalt ideológiájával. Sem az egyes ciklusok, sem az ország egészének szociálpolitikáját nem tudjuk az ismert „rezsimekkel" jellemezni. A 'rezsimtípusokat' tekintve az egyes kormányok saját politikai jellegüket – a koalícióban lévő pártok öndefinícióját követve – a hagyományos ideológiai terminusokban határozták meg, (jobboldali) kereszténydemokrata-konzervatívként vagy (baloldali) szociáldemokrata-liberálisként. A törvények és az ezek nyomán kialakuló gyakorlat csak nagyon részlegesen illeszkedtek e vállalt címkékhez. A neoliberalizmus végigkísérte a 25 évet, de különösen dominánssá a „baloldali" ciklusok néhány évében vált. Többé-kevésbé demagóg jóléti ígéretek mindig elhangzottak, de a „jobboldali" ciklusokban jellemzőbbek voltak.

A beavatkozási szándékok megvalósulása nehezen kísérhető nyomon. A magyar közpolitikai szemléletet, sőt a közigazgatási gyakorlatot is eluralja a jogi szemlélet, és ez a szociálpolitikában is igaz. Ezért a társadalmi változásokat a szociálpolitikát

valamilyen módon érintő jogalkotás mentén kellett követnünk. Az elemzések azt mutatják, hogy a jogszabályokat – néhány nyugodtabb év kivételével – sokszor és gyorsan változtatták. A jogalkalmazók idejét olyan mértékben lefoglalta a jogszabályok követése és értelmezése, hogy nem juthatott elég energiájuk magas színvonalú szolgáltatásnyújtásra. Az állampolgárok, akikre a jogszabályok vonatkoztak, gyakran maradtak tájékozatlanok sebesen változó jogaik és kötelezettségeik tengerében.

Ami a kimenetet illeti, az egyes beavatkozások olykor hoztak kisebb-nagyobb eredményeket. Egészében azonban a redisztribúció – noha egyes években a GDP elég nagy hányadát fordították szociálisnak nevezett célokra a kormányok – a mi mércénkkel mérve nem volt sikeres. Az elmúlt 25 év alatt az egyenlőtlenségek és a szegénység jelentősen nőttek, nem sikerült, illetve főként közmunkásokkal sikerült növelni a foglalkoztatottak számát, az egészségügyi ellátás és az iskolák teljesítménye romlott. A társadalom kettészakadása több területen mélyült. Mára kettős a szakadás. A politikában lassan áthidalhatatlan a szakadék a liberálisok és illiberálisok, bal és jobb, „idegenszívű" és „nemzeti tudatú" között. A társadalomban két nagy törésvonal rajzolódik ki, amelyek (egyelőre?) politikafüggetlenek. Fent az oligarchák, hatalmasok, nagytőkések, nagybirtokosok, magukat nagyúrnak álmodók, a tőkés és feudális világ furcsa posztszocialista kevercse alkot egyre összetartóbb, a társadalom egészétől mind jobban távolodó csoportot. Lent a szegények, mélyszegények, munkanélküliek, prekáriusok, hajléktalanná válók, romák milliós tömege nemcsak távolodik, hanem egyre inkább kiszakad a társadalomból, szorul be szegregátumokba, leszakadó falvakba és kistérségekbe, a reménytelen sorsvesztésbe. A szociálpolitikában – a szociális ellátásokban is – ezek a törésvonalak sok formában jelennek meg érdemesek és érdemtelenek között, fizetni képesek és fizetésképtelen, ezért lassan sokféle ellátástól megfosztottak között, teljes jogú és jogaiktól többé-kevésbé megfosztott állampolgárok között. Könyvünk, amelyet talán szociálpolitikai tankönyvnek is lehetne használni, történelemkönyvvé válhat, ha beteljesednek a mai tendenciák és a mindig tökéletlen, de valamennyire létező jóléti állam helyébe egyértelműen a munka állama lép.

Csak reménykedni tudunk abban, hogy hazánkban előbb-utóbb kialakul egy kevésbé külföld-függő, magasabb termelékenységű gazdaság, amelyet – az állam beruházásai nyomán – műveltebb, képzettebb, egészségesebb, szorongásmentes emberek működtetnek. Ennek azonban ma még alig láthatók a körvonalai. Így évtizedekbe telhet, amíg a ma még kirekesztett tömegek anyagilag és szellemileg felkészülnek egy új közéletre, amíg fel- vagy visszaépülnek az új modell intézményei. Valamerre azonban menni kell. Akkor pedig bölcsebb optimistának lenni, olyan utat keresni, ami egy igazságosabb és integráltabb társadalom felé visz.

BIBLIOGRÁFIA

A Kormány és az ORÖ keretmegállapodás végrehajtására vonatkozó részletes intézkedési terv, 2011–2015.

A Magyar Köztársaság Kormánya 2011. *Magyarország Nemzeti Reform Programja. A Széll Kálmán Terv Alapján.* Budapest, április.

A rendszerváltozás utáni évek útkeresése, 1989–1999.

A Város Mindenkié – Habitat for Humanity Magyarország 2016. *A Város Mindenkié csoport és a Habitat for Humanity Magyarország elemzése a 2017-es központi költségvetés lakhatási típusú kiadásairól.*

Aczél Zsófia – Szikra Dorottya 2012. A jóléti állam és a nők: a „maternalista" szociálpolitika. In Adamik Mária szerk.: *Bevezetés a szociálpolitika nem szerinti értelmezésébe. „Gendering Social Policy".* Budapest, ELTE TáTK. 42–76.

Alapjövedelem – minimumjövedelem 2010. *Esély,* 5. sz.

Alapjövedelem 2010. *Fordulat,* tél, 11. sz.

Állami Számvevőszék 1994. *Jelentés a családban nevelkedő fiatalkorúak szociális ellátásáról.* Június.

Állami Számvevőszék 1996. *Jelentés a helyi önkormányzatok lakás- és nem lakás célját szolgáló ingatlanvagyonával való gazdálkodásának ellenőrzési tapasztalatairól.* Sorszám: 359.

Állami Számvevőszék 1998. *Jelentés a helyi önkormányzatok által nyújtott pénzbeli szociális ellátások helyzetének vizsgálati tapasztalatairól.* Sorszám: 9913.

Állami Számvevőszék 2006. *Jelentés. A hajléktalanokat ellátó intézményrendszer ellenőrzése.* Sorszám: 0613.

Állami Számvevőszék 2008. *A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága.* Összegző, helyzetfeltáró tanulmány. Április.

Állami Számvevőszék 2009. *Jelentés a lakástámogatási rendszer hatékonyságának ellenőrzéséről.* Sorszám: 0908.

Állampolgári Jogok Biztosa 2011. *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB-4326/2011. számú ügyben.*

Állampolgári Jogok Biztosa 2012a. *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3513/2012 számú ügyben.*

Állampolgári Jogok Biztosa 2012b. *Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5125/2012 számú ügyben.*

Állampolgári Jogok Biztosa 2013. *A Munka Méltósága projekt.* 2013/4. AJB Projektfüzetek.

Ámon Zsolt – Budavári Péter – Hamza Lászlóné – Haraszti Katalin – Márkus Annamária 2002. A nyugdíjreform első négy éve. Modellszámítások és tények. *Közgazdasági Szemle,* június. 518–527.

Andorka Rudolf 1996. A társadalmi egyenlőtlenségek növekedése a rendszerváltás óta. *Szociológiai Szemle,* 1. sz.

Atkinson, A. B. 1995. *Incomes and the Welfare State.* Cambridge, Cambridge University Press.

Atkinson, A. B. 2015. *Inequality: What Can Be Done About It?* Harvard University Press.

Atkinson, Tony 2016. Inequality: What Can Be Done About It? *Social Europe,* 14 September 2016.

Auer, Peter – Efendioglu, Limit – Leschke, Janine 2008. *Active labour market policies around the world.* Geneva, ILO International Labour Office.

Augusztinovics Mária 2000. Újraelosztás nyugdíjbiztosítási rendszerekben. In Augusztinovics Mária szerk.: *Körkép reform után – tanulmányok a nyugdíjrendszerről.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány.

Augusztinovics Mária 2006. *Mit reformáljon a nyugdíjreform?* Kézirat.

Augusztinovics Mária – Gál Róbert Iván – Matits Ágnes – Máté Levente – Simonovits András – Stahl János 2002. A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. *Közgazdasági Szemle,* június, 473–517.

Autonómia Alapítvány [2009]. A 2009. január 1-től bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata. In Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes vál. és szerk.: *Gyerekesélyek Magyarországon.* Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 183–198.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 2012/C 326/02.

Bafoil, François 2014. *Emerging Capitalism in Central Europe and Southeast Asia. A Comparison of Political Economies.* Sciences Po series in international relations and political economy. Palgrave Macmillan.

Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Molnár György – Szabó Tibor 2014. *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés.* Budapest, MTA KRTK KTI.

Bálint Mónika – Köllő János 2008. A gyermeknevelési támogatások munkaerő-piaci hatásai. *Esély,* 1. sz.

Balla Katalin – Köllő János – Simonovits András 2006. Transzformációs sokk heterogén munkaerőpiacon. *Közgazdasági Szemle,* 6. sz. 485–508.

Barr, Nicholas – Diamond, Peter 2008. *Reforming pensions: Principles and policy choices.* Oxford, Oxford University Press.

Bathó Éva 2013. *Integrációs Pedagógiai Rendszer* 2003. PSIVET.

Bauer Béla – Szabó Andrea – Máder Miklós – Nemeskéri István 2003. Ifjúsági rétegek az ezredfordulón. *Új Ifjúsági Szemle,* 1. sz.

Bauman, Zygmunt 2016. Trump. A Quick Fix For Existential Anxiety. *Social Europe,* 14 November 2016.

Beck, Wolfang – van der Maesen, Laurent – Walker, Alan – Thomes, Fleur 2001. *Social Quality. A Vision for Europe.* The Hague, Kluwer Law International.

Beke Márton – Ditzendy Károly Arisztid – Nagy Ádám 2004. Áttekintés az ifjúsági intézményrendszer állami és civil aspektusairól. *Új Ifjúsági Szemle,* 3. sz.

Benedek Dóra – Firle Réka – Scharle Ágota 2006. A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága. *PM Kutatási Füzetek,* 2006. július.

Benkő János 2013. A cigányság felzárkóztatására fordított támogatások mértéke és hatékonysága. Egy ÁSZ kutatás és annak utóélete. In Vizi Balázs szerk.: *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái. Tanulmánykötet.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Bényei Zoltán – Gurály Zoltán – Győri Péter – Mezei György 2000. Tíz év után. Gyorsjelentés a fővárosi hajléktalanokról, 1999. *Esély,* 1. sz. 62–95.

Bényei Zoltán 2011. Javaslat a lakásfenntartást segítő támogatások átalakítására I–II. rész. *Kapocs,* 2. sz. 4–26. és 4. sz. 18–27.

Berki Erzsébet 2016. *Sztrájk 2.0: A munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon.* Dura Könyvkiadó.

Bernát Anikó – Kőszeghy Lea 2011. *Managing household debt. Hungarian country report.* Final report. Budapest, Tárki.

Bernáth Gábor – Polyák Lilla 2001. Kényszermosdatások Magyarországon. *Beszélő,* 6. sz.

Blaskó Zsuzsa – Fazekas Károly 2016. *Munkaerőpiaci Tükör 2015.* Budapest, MTA Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet.

Bodnár Judit 1996. 'He that hath to him shall be given': housing privatization in Budapest after state socialism. *International Journal of Urban and Regional Research,* 204, 616–636.

Bódy Zsombor 2004. A „társadalom kora". Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és a 20. század fordulóján. *Aetas,* 1. sz.

Bódy Zsombor 2010. *Az ipari munka társadalma. Szociális kihívások, liberális és korporatív válaszok Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig.* Budapest, Argumentum Kiadó.

Bogdán János, ifj. 2011. Roma Antidiszkriminációs Hálózat élt 9 évet. *RomNet,* január 5.

Bohle, Dorothee 2014. Post-socialist housing meets transnational finance. Foreign banks, mortgage lending, and the privatization of welfare in Hungary and Estonia. *Review of International Political Economy,* (21) 4, 913–948.

Bourdieu, Pierre 1997. Gazdasági tőke, kulturális tőke, társadalmi tőke. In Angelusz, Róbert szerk.: *A társadalmi rétegződés komponensei.* Budapest, Új Mandátum.

Breitner Péter 2016. Lakáshasználat a hajléktalanságban – jelentés a szociálpolitika senki földjéről. In Győri Péter – Vida Judith szerk.: *Dialógusok a hajléktalanságról.* Budapest, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei – Menhely Alapítvány, 83–102.

Brynjolfsson, Erik – McAfee, Andrew 2014. *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies.* MP3 CD. Brilliance Audio; MP3 Una edition.

Bugarszki Zsolt 2004. A szociális szolgáltatások újjászületése. *Esély,* 4. sz.

Castel, Robert 1998. *A szociális kérdés alakváltozásai. A bérmunka krónikája.* Budapest, Max Weber Alapítvány – Wesley Zsuzsanna Alapítvány – Kávé Kiadó.

CECODHAS 2011. *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems.* Brussels, CECODHAS Housing Europe's Observatory.

Cerami, Alfio 2006. *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Welfare Regime.* Berlin, LIT Verlag.

Cerami, Alfio 2007. Europeanization, Enlargement and Social Policy in Central and Eastern Europe. *Les CAHIERS EUROPEENS Des Sciences Po*, No. 01.

Cerami, Alfio – Vanhuysse, Pieter eds. 2009. *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe.* Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Cigány Tárcaközi Bizottság é. n. *A hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelvei. Vitaanyag.*

Clean Clothes Campaign 2013. *A Living Wage = A Human Right.*

Collins, Michael L. 2014 Recent VAT changes: who gained? who lost? *NERI Research in Brief.* October, No. 15.

COM(2007) 620. *A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A szociális védelem korszerűsítése a nagyobb társadalmi igazságosság és a gazdasági kohézió érdekében: a munkaerőpiacról leginkább kiszorultak.*

Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1991. *General Comment,* No. 4: *The Right to Adequate Housing.* Art. 11 (1) of the Covenant, 13 December 1991, E/1992/23.

Committee on the Rights of the Child 2006. *Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the convention.* Concluding observations: Hungary CRC/C/HUN/CO/2.

Committee on the Rights of the Child 2014. *Concluding observations on the combined third, fourth and fifth periodic reports of Hungary.* CRC/C/HUN/CO/3-5.

Cooper, Kerris – Stewart, Kitty 2013. *Does Money Affect Children's Outcomes? A Systematic Review.* Joseph Rowntree Foundation.

Council of Europe 2008. *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights.*

Council of Europe 2016. *Fourth Opinion on Hungary adopted on 25 February 2016.* Strasbourg.

Council of the European Communities 1989. *Resolution of the Council of Ministers for Social Affairs on Combating Social Exclusion.* 89/C277/01, Luxembourg, Official Journal, C277.

Csaba Erika 1998. Munkanélküliség Magyarországon a kilencvenes években. *Statisztikai Szemle,* 8. sz.

Csalog Zsolt 1984. A cigánykérdés Magyarországon 1980 előtt. *Magyar Füzetek,* 1984. 14–15. sz.

Csapó Benő – Fejes József Balázs – Kinyó László – Tóth Edit 2014. Az iskolai teljesítmények alakulása Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2014.* Budapest, TÁRKI.

Csefkó Ferenc 1997. *A helyi önkormányzati rendszer.* Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Csehné Papp Imola 2011. *Foglalkoztatáspolitika.* Digitális Tankönyvtár.

Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György 2014. Közmunka, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi riport 2014.* Budapest, TÁRKI, 204–225.

Cseres-Gergely Zsombor – Molnár György 2015. A közfoglalkoztatás a munkaügyi rendszerben, 2011–2013 – alapvető tények. In Fazekas Károly – Varga Júlia szerk.: *Munkaerőpiaci Tükör 2014.* Budapest, MTA KRTK, 85–99.

Csillag Tamás – Ferenczhalmy Zsófia 2015. Lehetőség a lakhatás megőrzésére: A NET program küldetése. *Szociálpolitikai Szemle,* 2–3. sz. 37–48.

Csoba Judit 2010. *A tisztes munka. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópia?* Budapest, L'Harmattan.

Csoba Judit 2014. Szolgáltatás vagy társadalmi kontroll? *Esély,* 3. sz. 3–24.

Csoba Judit 2016. *Bismarcktól Beveridge-ig. A foglalkoztatáspolitika útkeresése Magyarországon és Németországban.* Tanulmány, kézirat.

Csongor Anna 2012. A cigányság felemelkedését, integrációját szolgáló programok. In Csongor–Sziklai szerk.: *Fejlesztéspolitika, stratégiai programalkotás a szociálpolitikában.* E-jegyzet. 137–172.

Czajlik István – Szalay György 2005. *A magánnyugdíjpénztárak működése és szabályozása.* Budapest, Magyar Nemzeti Bank.

Czibere Károly – Gál I. Róbert 2010. Long-term care system for the elderly in Hungary. *ENEPRI Research Report,* No. 79. June 2010.

Czibere Károly – Sziklai István – Mester Dániel – dr. Vörös Gyula – Sidlovics Ferenc – Skultéti József – Beszterczey András 2011. *Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció, 2011–2020.*

Czirfusz Márton – Pósfai Zsuzsanna 2015. Kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után. *Területi statisztika,* 5. sz. 484–504.

Dancsik Bálint – Fábián Gergely – Fellner Zita – Horváth Gábor – Lang Péter – Nagy Gábor – Oláh Zsolt – Winkler Sándor 2015. A nemteljesítő lakossági jelzáloghitel-portfólió átfogó elemzése mikroszintű adatok segítségével. *MNB-tanulmányok,* különszám.

Dániel Zsuzsa 1996. A bérlakás-privatizáció paradoxona. Nemzeti ajándék vagy ráfizetés? *Közgazdasági Szemle,* 3. sz. 204–230.

Dániel Zsuzsa 1997. Lakástámogatás és társadalmi újraelosztás. *Közgazdasági Szemle,* 10. sz. 848–877.

Darvas Ágnes – Farkas Zsombor – Győri Péter – Kósa Eszter – Mózer Péter – Zolnay János 2013. A szociálpolitika egyes területeire vonatkozó szakpolitikai javaslatok. *Esély,* 6. sz.

Darvas Ágnes – Mózer Péter 2004. Kit támogassunk? *Esély,* 6. sz. 64–99.

Darvas Ágnes – Tausz Katalin 2000. *Gyorsjelentés a gyermekszegénységről Magyarországon és Romániában.* Budapest, Szociális Szakmai Szövetség.

Darvas Ágnes – Tausz Katalin 2001. Gyermekszegénység és családtámogatások. Szociálpolitikai megoldások a volt szocialista országokban. *Eszmélet,* 49. sz. 46–64.

Darvas Ágnes – Tausz Katalin 2002. A gyermekek szegénysége. *Szociológiai Szemle,* 4. sz. 95–120.

Domján Krisztina 2011. *Egyenlőtlenségek.* A tananyag elkészítésében közreműködött Elekes Zsuzsanna és Mártonfi György. Budapest, Corvinus.

Domokos Tamás 2013. Magyar fiatalok és a demográfiai átmenet. In Székely szerk.: *Magyar Ifjúság – Tanulmánykötet.* Kutatópont, Budapest.

Doyal, Len – Gough, Ian 1991. *A Theory of Human Need.* London, Macmillan.

Drahokoupil, Jan – Domonkos, Stefan 2012. Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms after 2008. *Global Social Policy,* 123, 283–299.

Dupcsik Csaba 2009. *A magyarországi cigányság története. Történelem a cigánykutatások tükrében, 1890–2008.* Budapest, Osiris.

EFOP-1.6.2-16 *Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal* ESZA. Pályázati felhívás.

Előterjesztés 2012. *Javaslat a lakásgazdálkodás 2012. évi irányelveire. Józsefváros Önkormányzat Képviselő-testülete számára.*

Emberi Erőforrások Minisztériuma 2015a. *Szótár: Az ágazati kommunikáció ajánlott és nem használható elemei.*

Emberi Erőforrások Minisztériuma 2015b. *A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia.* Budapest.

Emberi Erőforrások Minisztériuma 2015c. *Statisztikai Tájékoztató Oktatási Évkönyv 2013/2014.* Budapest.

Emberi Erőforrások Minisztériuma Oktatásért felelős államtitkársága 2016. *Oktatási pénzügyi adatok.* Az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó költségvetési beszámolókból származó pénzügyi adatok.

Energia Klub 2009. *Ösztönzött pazarlás – Lakossági energiaárak állami támogatása, 2003–2009.* Összefoglaló elemzés.

ENSZ 1948. *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata.*

ENSZ 1966. *A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.*

Eötvös József 1978. A szegénység Irlandban. In *Reform és hazafiság I.* Budapest, Magyar Helikon. Eredeti kiadás: *Budapesti Szemle*, 1840.

Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta 2006. Ismét a jó társadalom felé? *Esély,* no 3, 1–26.

Európai Bizottság 2010. *Zöld Könyv a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé.* Brüsszel, 2010. 7. 7.

Európai Bizottság 2012. Feljegyzés. Az Európai Bíróság határozata szerint a magyar bírák kényszernyugdíjazása összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Brüsszel, november 6.

Európai Bizottság, Foglalkoztatás, szociális ügyek és társadalmi befogadás 2013. *Ifjúsági Garancia.*

Európai Bizottság, Foglalkoztatás, szociális ügyek és társadalmi befogadás 2014. *Vállalati társadalmi felelősségvállalás az EU-ban.*

Európai Bizottság 2016. Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, *2016. évi országjelentés – Magyarország.* Brüsszel, 2016. 2. 26. SWD2016 85 final.

Európai Parlament 2010. *A minimáljövedelem szerepe a szegénység elleni küzdelemben és a befogadó társadalom előmozdítása Európában. Az Európai Parlament 2010. október 20-i állásfoglalása a szegénység elleni küzdelemben a minimáljövedelem szerepéről és Európában a befogadó társadalom előmozdításáról* 2010/2039INI.

European Commission 2014. *Working with young people: the value of youth work in the European Union.* Country Report, Hungary.

European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion 2016. *The Youth Guarantee country by country – Hungary.*

European Council 1992. *Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems* 92/441/EEC. Official Journal of the European Communities, No L 245 / 47.

EUROSTAT Statistical Books 2014. *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway,* 2014 edition. Taxation and Customs Union. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

EUROSTAT Statistical Books 2015. *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway,* 2015 edition. DG Taxation and Customs Union. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Council Conclusions 10658/11.

Farkas Zsombor 2015. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyerekek, fiatal felnőttek számának csökkenése mögött húzódó okok vizsgálata. In TÁRKI 2015 *Szociálpolitikai Monitoring Tanulmányok,* Budapest, TÁRKI – EMMI.

Farkas Zsombor 2015. Tényleg minden rendben? A gyerekes családok jövedelmi helyzetének, szegénységének és kirekesztettségének néhány jellemzője. *Esély,* 4. sz. 20–41.

Fazekas Károly – Kézdi Gábor szerk. 2011. *Munkaerőpiaci Tükör 2001.* Budapest, MTA-KTI, OFA.

Fazekas Károly – Köllő János szerk. 2008. *Munkaerőpiaci tükör 2008.* Budapest, MTA-KTI, OFA.

Fazekas Károly – Scharle Ágota szerk. 2012. *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010.* Budapest, MTA-KTI.

Fazekas Károly – Hajdu Tamás – Hermann Zoltán – Horn Dániel – Kertesi Gábor – Kézdi Gábor – Köllő János – Varga Júlia 2015. *Az érettségi védelmében.* Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP – 2015/1.

Fazekas Károly – Varga Júlia szerk. 2015. *Munkaerőpiaci Tükör 2014.* Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet.

Fazekas Marianna – Ficzere Lajos szerk. 2005. *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó.

Fehér Boróka – Gurály Zoltán – Koltai Luca 2012. *Ajánlások a kihűlés megelőzésére.* Munkaanyag. Budapest, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet.

Fehér Boróka – Somogyi Eszter – Teller Nóra 2012. Állami és önkormányzati lakáspolitikák a hajléktalanság megelőzése szempontjából. *Esély,* 4. sz. 6–64.

Ferge Zsuzsa 1980. *Társadalompolitikai tanulmányok.* Budapest, Gondolat.

Ferge Zsuzsa 1982. *Társadalmi újratermelés és társadalompolitika.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Ferge Zsuzsa 1986. *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből.* Budapest, Magvető Kiadó.

Ferge Zsuzsa 1989. Egy mítosz társadalmi ára. Nemzetközi paradigmaváltás és a magyar szociálpolitika. *Társadalmi Szemle,* 53, 8–9. sz. 74–92.

Ferge Zsuzsa 1990. Variációk a társadalmi integráció témájára. *Esély,* 1. sz.

Ferge Zsuzsa 1995, 1996. A magyar segélyezési rendszer reformja. *Esély,* 1995/6, 43-62., 1996/1, 25–42., 1996/2, 3–36.

Ferge Zsuzsa 1997. Szegénység és segélyezés. In Zombori Gyula 1997. A *szociálpolitika alapfogalmai.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke, 148–169.

Ferge Zsuzsa 1999. The Politics of the Hungarian Pension Reform. In Müller, K. – Ryll, A. – Wagener, H.-J. eds. 1999. *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe.* Physica, Heidelberg, 231–246.

Ferge Zsuzsa 2000a. A magyar nyugdíjreform édesbús története. In Király Júlia – Simonovits András – Száz János szerk.: *Racionalitás és méltányosság. Tanulmányok Augusztinovics Máriának.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 102–121.

Ferge Zsuzsa 2000b. Tiszta és homályos társadalmi szerződések. In Augusztinovics Mária szerk.: *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány.

Ferge Zsuzsa 2001. Konzervatív szociálpolitika? A harmadik kormány első éve. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László szerk.: *Magyarország politikai évkönyve* 2000-ről. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány DKMKKA, 2001, 424–433.

Ferge Zsuzsa 2012. *Vágányok és vakvágányok a társadalompolitikában.* Válogatott tanulmányok. Budapest, L'Harmattan Kiadó – Könyvpont Kiadó.

Ferge Zsuzsa 2014. A büntető államtól a jóléti államon át a bosszúálló államig. In Borbíró Andrea – Inzelt Éva – Kerezsi Klára – Lévay Miklós – Podoletz Léna szerk.: *A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés mint végső eszköz. Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 117–136.

Ferge Zsuzsa 2015. Lehet-e törvényekkel csökkenteni a gyerekek tanulási esélyeinek egyenlőtlenségeit. In Fehérvári Anikó – Juhász Erika – Kiss Virág Ágnes – Kozma Tamás, szerk.: *Oktatás és fenntarthatóság.* Héra Évkönyvek.

Ferge Zsuzsa – Bass László – Darvas Ágnes – Hadházy Ágnes 2009. A gyermekszegénység elleni nemzeti stratégia sorsa költségvetési megszorítások és válság idején. In *Stratégiai kutatások 2008–2009.* Kutatási jelentések. Budapest, MTA-MeH, 7–30.

Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes vál., szerk. 2010. *Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermeknek!" Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2009. évi jelentése.* Budapest, „Legyen jobb a gyermeknek!" Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.

Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes vál., szerk. 2011. *Gyerekesélyek Magyarországon. A „Legyen jobb a gyermeknek!" Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának 2010. évi jelentése.* Budapest, „Legyen jobb a gyermeknek!" Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottsága.

Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes 2013. *A gyerekesély programok kistérségi alkalmazása. A gyakorlat dilemmái és tanulságai.* Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület.

Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes vál., szerk. 2014. *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012–2013.* Budapest. Gyerekesély Közhasznú Egyesület.

Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin szerk. 1991. *A jóléti állam,* Budapest, T-Twins.

Ferge Zsuzsa – Várnai Györgyi szerk. 1987. *Szociálpolitika ma és holnap.* Budapest, Kossuth Kiadó.

Fiszbein, Ariel – Schady, Norbert 2009. *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty.* The World Bank, Washington D.C.

Flood, Alison 2016. 'Post-truth' named word of the year by Oxford Dictionaries. *The Guardian,* 15 November.

Frazer, Hugh – Marlier, Eric 2010. Minimumjövedelem rendszerek az EU tagállamaiban. Összefoglaló jelentés. *Esély,* 5. sz. 81–139.

Frazer, Hugh – Marlier, Eric 2016. Minimum Income Schemes in Europe. A study on national policies 2015. European Commission, January 2016. *European Social Policy Network* ESPN.

Frey Mária 2002. A munkaerőpiaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete. In Fazekas Károly szerk.: *Munkaerőpiaci tükör 2002.* Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont-Országos Foglalkoztatási Közalapítvány.

Frey Mária 2011. *Munkaerőpiaci intézmények és politikák.* Corvinus Egyetem. E-Tananyag.

Fülöp Orsolya – Lehoczki-Krsjak Adrienn 2014. Energiaszegénység Magyarországon. *Statisztikai Szemle,* 820–831.

Gábos András 2000. Családok helyzete és családtámogatások a kilencvenes években. In Kolosi Tamás – Tóth István György – Vukovich György szerk.: *Társadalmi riport 2000.* Budapest. TÁRKI, 99–122.

Gábos András 2005. *A magyar családtámogatási rendszer termékenységi hatásai.* Doktori PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem.

Gábos András 2010. Gyermekszegénység az Európai Unióban. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi riport 2010.* Budapest, TÁRKI.

Gábos András – Szivós Péter 2006a. Jövedelmi szegénység. In Szivós Péter – Tóth István György szerk.: *Feketén, fehéren. TÁRKI Monitor Jelentések 2005.* Budapest, TÁRKI, 45–58.

Gábos András – Szivós Péter 2006b. A gyermekszegénység és néhány jellemzője Magyarországon. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi riport 2006.* Budapest, TÁRKI.

Gábos András – Szivós Péter – Tátrai Annamária 2015. Jövedelmi szegénység és társadalmi kirekesztettség jellemzői Magyarországon. In Szivós Péter – Tóth István György szerk.: *Jól nézünk ki…?!. Háztartások helyzete a válság után. TÁRKI Monitor Jelentések 2014.* Budapest, TÁRKI, 44–71.

Gábos András – Tátrai Annamária – B. Kis Anna – Szivós Péter 2016. Anyagi depriváció Magyarországon, 2009–2015. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Gábos András – Tóth István György 2000. A gyermekvállalás támogatásának gazdasági motívumai és hatásai. *Századvég,* 19. sz.

Gács Endre 1991. A társadalmi alapjövedelmek. *Esély,* 2. sz. 61–73.

Gács Endre 1999. Kísérlet a bérszínvonal összehasonlítására. *Statisztikai Szemle,* 9. sz. 722–731.

Galasi Péter – Nagy Gyula 2012. Aktív munkaerőpiaci eszközök. In Fazekas Károly – Scharle Ágota szerk.: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede, 1990–2010.* Budapest.

Gajduschek György 2014. A közpolitikai célok megjelenése a jogban. In Jakab András – Gajduschek György 2014. *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest, MTA TK JTI.

Gajduschek György – Hajnal György 2010. *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata.* Budapest, HVG-ORAC.

Gans, Herbert J. 1995. Joblessness and Antipoverty Policy in the Twenty-first Century. In *The War Against the Poor. The Underclass and Antipoverty Policy.* New York, Basic Books. A Division of Harper Collins Publishers, 133–148.

Garthwaite, Kayleigh 2016. *Hunger pains. Life inside foodbank Britain.* Policy Press, University of Bristol.

Gáspár Katalin – Varga Zsuzsa 2011. A bajban lévő lakáshitelesek elemzése mikroszimulációs modellezéssel. *Közgazdasági Szemle,* 6. sz. 529–542.

Gellén Márton 2007. *A közigazgatási rendszer átalakítása és az önkormányzatok helyzete.* Századvég Közigazgatási Akadémia, Budapest.

Gere Ilona 2001. *Ifjúsági munkanélküliség: a probléma jellemzése, eddigi intézkedések hatása, további teendők.* Szociális Szakmai Szövetség, Budapest.

Goodin, Robert E. 1990. Relative Needs. In A. Ware, – R. E. Goodin eds. *Needs and Welfare.* London, England, Sage, 12–33.

Gosztonyi Géza 1993. Hatóság + Szolgálat? avagy merre tartanak a családsegítő szolgálatok. *Esély,* 4. sz. 14–35.

Gough, Ian – Bradshaw, Jonathan – Ditch, John – Eardley, Tony – Whiteford, Peter 1997. Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy,* no 1.

Gönczöl Katalin 2013. A „büntető populizmus". Populizmus a kriminálpolitikában. *Élet és Irodalom,* 2013. szeptember 6.

Gönczöl Katalin 2015. A büntető populizmus térnyerése Magyarországon, 2010–2014. In Hack Péter – Király Eszter – Korinek László – Patyi András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 317–330.

Göndör Éva 2012. *A családi és a munkahelyi feladatok összehangolását segítő és gátló jogintézmények a munkajogban.* PhD értekezés, Győr.

Gurály Zoltán – Varga Dóra 2013. A hajléktalanság főbb jellemzői a vidéki Magyarország településein. In Győri Péter – Vida Judith szerk.: *Változó és változatlan arcú hajléktalanság.* Budapest, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei – Menhely Alapítvány, 53–86.

G. Fekete Éva – Velkey Gábor 2002. Tartós munkanélküliség és kezelése vidéki térségekben. In G. Fekete Éva szerk.: *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben.* Miskolc–Pécs, MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely, 9–60.

Gyáni Gábor 1998. A regulázó gondoskodás. In Léderer–Tenczer–Ulicska szerk.: *„A tettetésnek minden mesterségiben jártasok…".* Budapest, Új Mandátum.

Gyarmati Andrea 2008. A népesedéspolitikai, szociálpolitikai, gyermekvédelmi értékek, célok, eszközök változása a magyar családtámogatási rendszerben a rendszerváltástól napjainkig. *Demográfia,* 4. sz.

Gyöngyösi Krisztina – Geist Gábor 2008. Fiatalok foglalkoztatottsága, munkaerő-piaci helyzete, Új Ifjúsági Szemle, 2–3. sz.

Győri Péter 1987. Lakásrendszerünk kialakulása – buktatókkal. In Ferge Zsuzsa – Várnai Györgyi szerk.: *Szociálpolitika ma és holnap.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 186–203.

Győri Péter 1990. Gyorsjelentés a hajléktalanságról Magyarországon, 1990. *Társadalmi riport,* 1990. Budapest, Tárki. 430–446.

Győri Péter 1995. Eladósodott társadalom. Fővárosi díjhátralékok 1984–1994. I–II. *Esély,* 1. sz. 32–45. és 2. sz. 59–70.

Győri Péter 1996. Vannak-e jogaik a hajléktalanoknak? *Mozgó Világ,* 12. sz. 96–104.

Győri Péter 2003. *A szubszidiaritás útja is kirekesztéssel van kikövezve. Működik-e a lakhatás megőrzését szolgáló támogatási-szabályozási rendszer ma Magyarországon?* Kézirat.

Győri Péter 2005. Szemben az árral... A Hálózat Alapítvány lakásrezsi-támogatási és krízis-támogatási rendszeréről. *Esély,* 2. sz. 73–93.

Győri Péter 2008. Fedél nélkül élők. In Győri Péter – Vida Judith szerk.: *Az utcák népe.* Budapest, Menhely Alapítvány – Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei, 5–141.

Győri Péter 2013. A Budapesten élő hajléktalan emberek főbb statisztikai jellemzői. In Győri Péter – Vida Judith szerk.: *Változó és változatlan arcú hajléktalanság.* Budapest, Menhely Alapítvány – Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei, 10–52.

Győri Péter 2014. Szegénypolitika versus szociálpolitika – széljegyzetek. *Beszélő,* február 22.

Győri Péter szerk. 2015. *Hajléktalanügyi teendők 2015. Utcától lakásig. Javaslatok a hajléktalan emberek ellátásának átalakítására.* Kézirat.

Győri Péter – Gábor László 1990. Díjhátralékosok – díjhátralékosság. *Szociálpolitikai Értesítő,* 2. sz. 147–322.

Győri Péter – Maróthy Márta 2008. Merre tovább? Egy nemzeti hajléktalanügyi stratégia lehetséges keretei. Szakértői javaslat a Magyar Köztársaság Kormánya részére. *Pro Domo Füzetek 1.*

Győri Péter – Mózer Péter 2006. *„Tékozló koldus ruháját szaggatja". A szociális szolgáltatások és támogatások újjáépítésének programja.* Budapest.

Gyuris Tamás – Oross Jolán 1999. Tények és hátterük. Rövid áttekintés a magyarországi hajléktalanellátásról. *Periféria füzetek,* 3. sz. 2–25.

Habitat For Humanity Magyarország – Városkutatás 2013. *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2012.* Készítették: Hegedüs József – Horváth Vera. Budapest, Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat For Humanity Magyarország 2015a. *A 2016-os költségvetés lakhatási szempontból.*

Habitat For Humanity Magyarország 2015b. *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2014.* Szerk.: Koltai Luca. Budapest, Habitat for Humanity Magyarország.

Habitat For Humanity Magyarország 2016. *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2015.* Szerk.: Kőszeghy Lea. Budapest, Habitat for Humanity Magyarország.

Hajdu Gábor – Sik Endre 2016. A munkával kapcsolatos értékek a világban 1990–2014 és a mai Magyarországon. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Hajnáczky Tamás 2015. A pártállam cigánypolitikája. A szektoriális cigánypolitikától a kényszerasszimilációs cigánypolitika kritikájáig. *Esély, 5. sz. 54–92.*

Halász Gábor 2011. *Az oktatáspolitika két évtizede Magyarországon: 1990–2010.* Kézirat. 2011. október. Készült a „Magyarország politikai évkönyve" c. kiadvány számára.

Halmai Gábor 2000. Beadvány az Alkotmánybírósághoz. *Fundamentum,* 3. sz. 132–135.

Hamar Anna 2008. Együttműködésre kényszerítve. Többcélú feladatellátás egy aprófalvas kistérségben. In Kovács Katalin – Somlyódyné P. Edit szerk.: *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában.* Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 371–406.

Havas Gábor 1999. A kistelepülések és a romák. In Kemény István összeáll.: *A cigányok Magyarországon.* Budapest, MTA, 163–204.

Havas Gábor 2004. Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek – és az óvoda. *Iskolakultúra,* 3. sz.

Havas Gábor 2008. Esélyegyenlőség, deszegregáció. In Köllő–Fazekas–Varga szerk.: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért.* Budapest, Ecostat, 121–138.

Havas Gábor – Kemény István 1995. A magyarországi romákról. *Szociológiai Szemle,* 3. sz.

Havas Gábor – Kemény István – Kertesi Gábor 1998. A relatív cigány a klasszifikációs küzdőtéren. *Kritika, március.*

Havas Gábor – Zolnay János 2011. Sziszifusz számvetése. *Beszélő,* június.

Havasi Éva 2005. A transzferjövedelmek szerepe a szegénység csökkentésében. *Esély,* 4. sz. 66–86.

Hegedüs József 1986. Állam és piac a lakáspolitikában. *Medvetánc,* 2–3. sz. 127–144.

Hegedüs József 1998. A magyar lakásszektor piaci átalakulásának ellentmondásos folyamata. *Info- társadalomtudomány,* 43. sz. 49–58.

Hegedüs József 2003. A lakáspiac és hatása a települések közötti lakásmobilitásra a kilencvenes években. In Fazekas Károly szerk.: *Munkaerőpiaci Tükör 2003.* Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont – Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, 89–87.

Hegedüs József 2006. Lakáspolitika és a lakáspiac – a közpolitika korlátai. *Esély,* 5. sz. 65–100.

Hegedüs József 2009. *Lakáspolitika és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai.* Előadás, 2009. 11. 22.

Hegedüs József 2013. „Unorthodox" Housing Policy in Hungary: Is There a Way Back to Public Housing? In Chen, Jie – Stephens, Mark – Man, Yanyun eds.: *The Future of Public Housing. Ongoing Trends in the East and the West.* Heidelberg, Spilger, 279–300.

Hegedüs József – Horváth Vera – Somogyi Eszter 2016. A magánbérlakásszektor működése és lehetséges szerepe a közösségi lakáspolitikában – a szociális lakásvállalatok koncepciója. *Esély,* 2. sz. 29–61.

Hegedüs József – Mark, Katharine – Struyk, Raymond – Tosics Iván 1993. Privatizációs dilemma a budapesti bérlakásszektorban. *Szociológiai Szemle,* 2. sz. 45–70.

Hegedüs József – Teller Nóra 2005. Development of the Housing Allowance Programmes in Hungary in the Context of CEE Transitional Countries. *European Journal of Housing Policy,* 52, 187–209.

Hegedüs József – Tosics Iván 1991. Privatizáció a lakásrendszerben. *Esély,* 3. sz. 60–66.

Hegedüs József – Tosics Iván 1992. Szakértői vélemény az 5401. számú Törvényjavaslathoz – a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes jogszabályokról. *Esély,* 4. sz. 71–84.

Hegedüs József – Tosics Iván 1994a. A kelet-európai lakásmodell felbomlása Magyarországon 1950–1989. In Kemény István – Gábor László szerk.: *XXX. 1963-ban alakult meg a Szociológiai Kutatócsoport.* Budapest, MTA Szociológiai Kutató Intézet – MTA Társadalmi Konfliktusok Kutató Központja, 125–137.

Hegedüs József – Tosics Iván 1994b. Lakáspolitika az 1990-es években. Kritikai elemzés. *Társadalmi Szemle,* 8–9. sz. 140–153.

Hegedüs József – Tosics Iván 1998. A közép-kelet-európai lakásrendszerek átalakulása. *Szociológiai Szemle,* 2. sz. 7–31.

Hegedűs József – Várhegyi Éva 1999. A lakásfinanszírozás válsága a kilencvenes években. *Közgazdasági Szemle,* 2. sz. 101–120.

Heller Mária – Némedi Dénes – Rényi Ágnes 1988. *Népesedési viták Magyarországon, 1960–1986.*

Hermann Zoltán – Varga Júlia 2016. Állami, önkormányzati, egyházi és alapítványi iskolák: részarányok, tanulói összetétel és tanulói teljesítmények. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Herpai Balázs 2010. A lakossági díjhátralékok alakulása egy felmérés tükrében. *Esély,* 6. sz. 22–40.

Heti Világgazdaság 2012. Társadalombiztosítás különszám. HVG Kiadó, Budapest.

Hirose, Kenichi ed. 2011. „Hungary". In *Pension reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond.* ILO, Budapest, 171–259.

Hoffman István 2010. Néhány gondolat a helyi autonómiáknak a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésével összefüggő feladatai rendszeréről. *Új Magyar Közigazgatás,* 3. sz. 17–30.

Hoffman István 2011. A helyi önkormányzatok szerepe a személyes jellegű szociális szolgáltatások szervezésében. *Esély,* 6. sz. 35–63.

Hoffmanné N. I. – Hoffmann I. 2003. Gondolatok a közszolgáltatásoknak a települések teherbíró képességéhez igazodó községi, mikrokörzeti és kistérségi differenciált szervezéséről, néhány, a finanszírozást érintő javaslattal. *Magyar Közigazgatás,* 8. sz. 458–472.

Horváth László 2016. A munka alapú társadalomból a munka alapú társadalomba: munkaerő-piaci státusz – életút-tervek, munkanélküliség. In Székely–Nagy szerk.: *Negyedszázad.* Budapest, ISZT Alapítvány – Excenter – Iuvenis.

Horváth M. Tamás 2002. *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Horváth M. Tamás 2005. *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Horváth Sándor 2008. Csavargók, hajléktalanok, koldusok. A társadalmi gondoskodás rejtett gyakorlata Budapesten az 1960-as években. *Történeti Szemle,* 3. sz. 359–381.

Hölsch, Katja – Kraus, Margit 2004. Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance. *Journal of European Social Policy,* No. 2, 143–164.

HVG/MTI 2016. Így *mentegeti a kormányzat a tragikus PISA-teszt eredményeit.*

Illéssy Miklós 2016. *A gazdasági fejlődés új útjainak keresése: a szervezeti innovációk és a szervezeti tanulás szerepének felértékelődése a gazdasági válság idején.* Doktori értekezés, kézirat.

Immervoll, Herwig – Scarpetta, Stefano 2012. Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy,* no, 1.

Inglot, Tomasz. 2008. *Welfare States in East Central Europe, 1919–2004.* Cambridge, Cambridge University Press.

Iványi Gábor 1997. *Hajléktalanok.* Budapest, Sik Kiadó.

Iványi Gábor 2000. Önkényesek. *Mozgó Világ,* 6. sz. 25–29.

Jarvis, Sarah, J. – Micklewright, John 1994. A családi pótlék célzottsága és célzása Magyarországon. *Esély,* 2. sz.

Juhász Ágnes é. n. *A szakképzés magyarországi története és jelenlegi szabályozása, helyzete.* http://www.tanszabadsag.hu/.

Juhász Gábor 2009. *A szociális szolgáltatások jogi szabályozásának ellentmondásai és lehetséges megoldásai.* Kézirat, Budapest. Készült az SZMI megrendelésére.

Juhász Gábor 2012. A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum,* 1. sz. 35–49.

Juhász Gábor 2015. Államcélok, paradigmaváltás, aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az alaptörvényben. *Esély,* 1. sz.

Juhász Gábor – Tausz Katalin 2012. *Szociális jog.* A 2011. december 31-én hatályos állapot szerint. Budapest, ELTE TáTK.

Jurth Rudolf 1987. A társadalombiztosítási ellátások alakulása 1950–1982 között. *Szociálpolitikai Értesítő.* Budapest. MTA Szociológiai Kutató Intézet.

Kabai Péter 2010. Egy sikeres iskolai integrációs program hatásainak elemzése. *Magyar Tudomány,* 3. sz.

Kállai Ernő 2006. Kormányzati romapolitika az elmúlt négy évben. In Kállai–Törzsök szerk.: *Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002–2006.* Budapest: EÖKIK. 187–203.

Kállai Ernő 2009. Cigányok/romák Magyarországon. Társadalomtörténeti vázlat. In Kállai Ernő – Kovács László szerk.: *Megismerés és elfogadás. Pedagógiai kihívások és roma közösségek a 21. század iskolájában.* Budapest, Nyitott Könyvműhely, 156–174.

Kállai Ernő – Törzsök Erika szerk. 2000. *Átszervezések kora. Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2000.* Budapest, EÖKIK.

Kállai Ernő – Varjú Gabriella 2010. A kisebbségi törvény. In Gyulavári Tamás – Kállai Ernő szerk.: *A jövevényektől az államalkotó tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 178–204.

Kardos Gábor 2001. A lakhatáshoz való jog. A nemzetközi jog felfogása és a magyar alkotmánybíróság határozata. *Fundamentum,* 1. sz. 99–102.

Kardos Gábor 2003. Megsérthetőek-e a szociális jogok végrehajtásából eredő kötelezettségek a nemzetközi jog alapján? *Jogtudományi Közlöny,* 11. sz. 453–459.

Kaszás András 2015. Köz- és szakpolitikai tér. In Nagy Ádám szerk.: *Miből lehetne a cserebogár? Jelentés az ifjúságügyről 2014–2015.* Budapest, ISZT Alapítvány, Ifjúságszakmai Együttműködési Tanácskozás, Kecskeméti Főiskola – Iuvenis Ifjúságszakmai Műhely.

Kelemen Elemér 2003. A Rendszerváltás és az iskola. *Iskolakultúra,* 6–7. sz.

Kemény István – Janky Béla 2003. A cigányok foglalkoztatottságáról és jövedelmi viszonyairól A 2003. évi országos cigánykutatás alapján. *Esély,* 6. sz.

Kemény István – Janky Béla – Lengyel Gabriella 2004. *A magyarországi cigányság, 1971–2003.* Budapest, Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.

Keretmegállapodás Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között. Budapest, 2011. május 20.

Kertesi Gábor 2005. *A társadalom peremén. Romák a munkaerőpiacon és az iskolában.* Budapest, Osiris Kiadó.

Kertesi Gábor – Kézdi Gábor 2012. Az óvodáztatási támogatásról. Egy feltételekhez kötött készpénz-támogatási program értékelése. *Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek BWP,* MTA KTI, 5.

Kertesi Gábor – Köllő János 2006. Felsőoktatási expanzió, „diplomás munkanélküliség" és a diplomák piaci értéke, *Közgazdasági Szemle,* 2006. március, 201–225.

Keynes, John Maynard 1965. *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete.* Budapest, KJK.

Kézdi Gábor – Surányi Éva 2008. *Egy sikeres iskolai integrációs program tapasztalatai, kutatási összefoglaló.* Budapest, Educatio Kht.

Kincses Gyula 2016. A demagógia nem Fidesz-monopólium. *Népszava,* 2016. június 20.

Kiss Paszkál 2014. Interjú Pokorni Zoltán oktatás-politikussal, az első Orbán kormány oktatási miniszterével. *Felsőoktatási Műhely,* 2. sz.

Kocsis Piroska 2011. Marginalizálódás és a szociálpolitika válaszai az 1980-as évek végén. *Levéltári Közlemények,* 1. sz. 17–60.

Kóczé Angéla 2016. Az elismerés politikája Neményi Mária munkáin keresztül. *Beszélő Online,* 2016. június 14.

Kolosi Tamás – Tóth István György szerk. 2014. *Társadalmi Riport 2014.* Budapest, TÁRKI.

Kolosi Tamás – Tóth István György szerk. 2016. *Társadalmi riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Kolosi Tamás – Fábián Zoltán 2016. Vagyoneloszlás Magyarországon. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Konrád György – Szelényi Iván 1969. A lakáselosztás szociológiai kérdései. *Valóság*, 8. sz. 28–39.
Kormányprogram 1990. *A Nemzeti Megújhodás Programja. A Köztársaság első három éve.* Budapest, 1990.
Kormányprogram 1994. *A Magyar Köztársaság Kormányának programja 1994–1998.* Budapest, 1994.
Kormányprogram 1998. *Az új évezred küszöbén, Kormányprogram a polgári Magyarországért 1998–2002.* Budapest, 1998.
Kormányprogram 2002. *Cselekedni, most és mindenkiért! A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja.* Budapest, 2002.
Kormányprogram 2006. *Új Magyarország, Szabadság és szolidaritás, A Magyar Köztársaság Kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországért.* Budapest, 2006.
Kormányprogram 2010. *A Nemzeti Együttműködés Programja.* Budapest, 2010.
Kornai János 2016. Még egyszer a „rendszerparadigmáról". Tisztázás és kiegészítések a posztszocialista régió tapasztalatainak fényében. *Közgazdasági Szemle*, október, 1074 –1119.
Korpi, Walter – Palme, Joakim 1998. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 5. sz. 661–687.
Kósa Eszter 2002. A nyugdíjreform nyilvánossága. A társadalmi vita tapasztalatai 1995–1997. *Esély*, 5. sz.
Kovách Imre 2016. *Földek és emberek. Földhasználók és földhasználati módok Magyarországon.* Budapest, Duppress kiadó.
Kovács Éva 2003. *A magyar közoktatásügy története 1945 és 1956 között. A magyar közoktatás-politika ideológiai változásai.* PHD-disszertáció.
Kovács János 2015. *A rendszerváltoztatást követő kormányok politikai és gazdasági teljesítménye III.*; *A rendszerváltoztatást követő kormányok politikai és gazdasági teljesítménye; IV. A Medgyessy-kormány.*; *A rendszerváltoztatást követő kormányok politikai és gazdasági teljesítménye; V. A Gyurcsány és Bajnai.* Iránytű intézet, rövid elemzések.
Kovács Katalin 2003. Társadalmi rétegződés és mortalitás. In Daróczi E. szerk.: *Kettős szorításban.* Budapest, Népességtudományi Kutatóintézet, 125–140.
Kovács Katalin 2011. *Társadalmi egyenlőtlenségek a mortalitásban Magyarországon 1971–2008 és az epidemológiai átmenet elmélete.* Népesedéstudományi Kutatóintézet. Kutatási jelentések 92. Budapest.
Kovács Zoltán 1992. A budapesti bérlakásszektor privatizációjának társadalmi- és városszerkezeti hatásai. *Tér és társadalom*, 3–4. sz. 55–73.
Kováts Bence 2015. Rezsitámogatás-csökkentés. Az új lakásfenntartási célú települési támogatások vizsgálata 31 önkormányzat példáján. *Esély*, 6. sz. 29–60.
Kozma Judit – Csoba Judit – Czibere Ibolya 2004. *Helyi társadalmak, kirekesztettség és szociális ellátások.* Debrecen, Debreceni Egyetem, Kossuth Egyetemi Kiadó.
Köllő János 2015. Hol dolgoznak a közmunkások? In Fazekas Károly – Varga Júlia szerk.: *Munkaerőpiaci Tükör 2014.* Budapest, MTA KRTK, 154–159.
Köllő János 2015. *Towards a 'work-based society'?* Előadás szövege, kézirat.
Költségvetési Felelősségi Intézet 2016. *A 10 millió forintos Családi Otthonteremtési Kedvezmény és az új lakások áfa-kulcsának csökkentése. Statikus gazdasági és költségvetési hatásvizsgálat.*
Kőnig Éva 2004. A segélyezés Bermuda-háromszöge. *Esély*, 1. sz. 38–53.
Kőnig Éva 2006. Adósságkezelés: sikerek és kudarcok. *Esély*, 1. sz. 3–29.
Kőnig Éva 2012. *Aktív korú tartós munkanélküliek segélyezésének alakulása Magyarországon. Rövid történeti áttekintés A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012.* Pro Cserehát Egyesület.
Központi Statisztikai Hivatal 1998. *Jövedelemeloszlás Magyarországon.* Budapest, KSH.
Központi Statisztikai Hivatal 2006. *Helyzetkép a lakásviszonyokról.* Budapest, KSH.
Központi Statisztikai Hivatal 2008. Munkabalesetek és a munkával kapcsolatos egészségkárosodások, 2007. *Statisztikai Tükör*, 6. sz.
Központi Statisztikai Hivatal 2012. *Társadalmi helyzetkép, 2010. Lakáshelyzet.* Budapest, KSH.
Központi Statisztikai Hivatal 2012. *Kisgyermekek napközbeni ellátása.* Budapest, KSH.
Központi Statisztikai Hivatal 2012. *Családsegítő szolgálatok 2000–2011.* Budapest, KSH.

Központi Statisztikai Hivatal 2013. A kisgyermekek napközbeni ellátása, 2012. Bölcsődei gondozási díjak. *Statisztikai Tükör,* 58. sz.

Központi Statisztikai Hivatal 2013. *Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2013.* Budapest, KSH.

Központi Statisztikai Hivatal 2014. *Nyugdíjak és egyéb ellátások, 2014.* Budapest, KSH.

Központi Statisztikai Hivatal 2015. A kisgyermeket nevelő nők és a munkaerőpiac. *Statisztikai Tükör,* 55. sz.

Központi Statisztikai Hivatal 2015. Oktatási adatok, 2014/2015. *Statisztikai Tükör,* no 31.

Központi Statisztikai Hivatal 2015. *Lakásstatisztikai évkönyv 2015.* Budapest, KSH.

Központi Statisztikai Hivatal 2016. *Miben élünk? A 2015. évi lakásfelmérés főbb eredményei.* Budapest, KSH.

Központi Statisztikai Hivatal 2016. *Munkaerőpiaci helyzetkép, 2015.* Budapest, KSH.

Központi Statisztikai Hivatal 2016. Helyzetkép a kisgyermekek napközbeni ellátásairól, 2015. Alapvető változások előtt. *Statisztikai Tükör.*

Központi Statisztikai Hivatal 2016. Gyermekesély. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, 2014. *Statisztikai Tükör.*

Központi Statisztikai Hivatal 2016. Nyugdíjak és egyéb ellátások 2015. *Statisztikai Időszaki Közlemények.*

Központi Statisztikai Hivatal 2016. Oktatási adatok, 2015/2016. *Statisztikai Tükör.*

Krémer Balázs 2009. *Bevezetés a szociálpolitikába.* Budapest, Napvilág Kiadó.

Krémer Balázs 2013. A maffiaállam társadalomképe és társadalompolitikája. In Magyar Bálint szerk.: *Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam.* Budapest, Noran Libro.

Krémer Balázs 2015. *Mi is a kétségbeejtő abban, hogy tovább élünk, avagy Az idősödési válság és a halál egyenlőtlenségei.* Budapest, Napvilág Kiadó.

Kultúrpolitika és közoktatásügy 1945 és 1989 között.

Ladányi Erika – Forrai Erzsébet 2004. Kutatási összefoglaló a családsegítő szolgálatokról. *Kapocs,* 6. sz. 2–30.

Ladányi János 2000. Az üldözésről gondoskodó önkormányzatok. *Kritika,* 9. sz. 11–14.

Ladányi János 2012. *Leselejtezettek.* Budapest, L'Harmattan.

Ladányi János – Csanádi Gábor 1983. *Szelekció az általános iskolában.* Gyorsuló idő sorozat. Budapest, Magvető Könyvkiadó.

Ladányi János – Szelényi Iván 1997. Ki a cigány? *Kritika,* december.

Ladányi János – Szelényi Iván 1998. Az etnikai besorolás objektivitásáról. *Kritika,* március.

Ladányi János – Szelényi Iván 2004. *A kirekesztettség változó formái.* Budapest, Napvilág Kiadó.

Lakner Zoltán 2003. Versengő célok, versengő elvek. Lakáspolitika és politikai motivációk 1990–2003. *Esély,* 6. sz. 73–101.

Lakner Zoltán 2005. *A megszakítottság folyamatossága. Változó prioritások a rendszerváltás utáni magyar szociálpolitikában.* Kézirat.

Lakner Zoltán 2013. *Az átmenet alagútja. A szociálpolitika-alkotás magyarországi politikai környezete.* Doktori disszertáció, kézirat.

Lehoczkyné Kollonay Csilla 2013. Génmanipulált újszülött. Új munkatörvény – az autoriter és neoliberális munkajogi rendszerek határán. In Dr. Kun Attila szerk.: *Az új Munka Törvénykönyve dilemmái c. tudományos konferencia utókiadványa.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 24–56.

Lengyel Imre 1991. A házépítések antiszociális támogatásának krónikája. *Tér és társadalom,* 1. sz. 1–22.

„LÉT" független szakértő csoport 2014. *25-50-75. Ajánlat a magyar társadalomnak.*

Ligeti Anni Sára – Sik Endre – Szeitl Blanka 2015. Magyarok külföldön – újratöltve. In Szivós Péter – Tóth István György szerk.: *Jól nézünk ki…?! Háztartások helyzete a válság után.* TÁRKI Monitor Jelentések. Budapest–TÁRKI.

Liskó Ilona 2003. *Kudarcok a középfokú iskolákban.* Budapest, Oktatáskutató Intézet.

Liskó Ilona 2008. Szakképzés és lemorzsolódás. In Köllő–Fazekas–Varga szerk.: *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért.* Budapest, Ecostat.

Lister, Ruth 2014. *Understanding theories and concepts in social policy.* Policy Press at the University Bristol.

Losonczi Ágnes 1989. *Ártó-védő társadalom.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1989.

Lux Ágnes, dr. szerk. 2012. A gyermekek testi-lelki egészsége. Gyermekjogi projekt. *AJB Projektfüzetek,* 1. sz.

Magyar Bálint szerk. 2013. *Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam.* Budapest, Noran Libro.

Magyar Nemzeti Bank 2004. *Jelentés a pénzügyi stabilitásról.* 2014. december.

Magyar Nemzeti Bank 2015. *Pénzügyi stabilitási jelentés.* 2015. november.

Magyar Nemzeti Bank 2016. *Pénzügyi stabilitási jelentés.* 2016. május.

Magyar Szegénységellenes Hálózat 2014. *A közfoglalkoztatási csapda. A Magyar Szegénységellenes Hálózat jelentése a közfoglalkoztatottak hátteréről, helyzetéről és lehetőségeiről* 2014. A jelentést összeállította Farkas Zsombor – Molnár György – Molnár Zsuzsanna. Budapest, Magyar Szegénységellenes Hálózat.

A magyarországi civil társadalom helyzete aggodalomra ad okot. A Norvég Külügyminisztérium sajtótájékoztatója, 2014. június 6.

Majtényi Balázs – Majtényi György 2012. *Cigánykérdés Magyarországon 1945–2010.* Budapest, Libri.

Manchin Róbert – Szelényi Iván 1986. Szociálpolitika az államszocializmusban: piac, redisztribúció és társadalmi egyenlőtlenségek a kelet-európai szocialista társadalmakban. *Medvetánc,* 2–3. sz. 69–111.

Manor, James 1998. *The Political Economy of Democratic Decentralization.* Directions in Development Series. The World Bank.

Marshall, T. H. 1950. *Class, Citizenship and Social Development.* Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

Marshall, T. H. 1991. Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin szerk.: *A jóléti állam.* Budapest, T-Twins.

Martin, John P. 2014. Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness. University College Dublin and *IZA Policy Paper,* No. 84.

Marx, Karl 1974. Az elidegenült munka. In *Gazdasági-filozófiai kéziratok 1844-ből.* Budapest, Kossuth Kiadó, Budapest. MEM 42. köt. 82–95.

Medgyesi Márton – Temesváry Zsolt 2012. *FKT: Elméleti szempontok és nemzetközi tapasztalatok. Háttértanulmány.* TÁRKI.

Melegh, Attila 2006. *On the East-West Slope. Globalization, nationalism and racism and discourses on Eastern Europe.* Budapest – New York, CEU Press.

Memorandum az egész életen át tartó tanulásról 2000. Európai Közösségek Bizottsága, Brüsszel.

Mesa-Lago, Carmelo 2014. Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary. Geneva, ILO. *ESS Working Paper,* No. 44.

Mezőgazdasági Minisztérium 2012. *Jelentés a magánnyugdíjpénztárak működéséről, gazdálkodásuk jog- és célszerűségéről.* Budapest, 2012. augusztus.

Mihályi Péter 2010. *A magyar privatizáció enciklopédiája.* Budapest, Pannon Egyetemi Könyvkiadó – MTA Közgazdaságtudományi Intézet, I–II. kötet.

Miniszterelnöki Hivatal 2010. *A társadalmi párbeszéd intézményei és fórumai.* Társadalmi Párbeszéd Koordinációs Iroda. Szerk.: Márkus Eszter – M. Tóth László. Budapest.

Misetics Bálint 2009. Nincsen számodra hely: a hajléktalan emberek kirekesztéséről. *Café Bábel,* 59. sz. 83–90.

Misetics Bálint 2010. Egy radikális társadalompolitikai reformgondolat. Előszó az Esély Alapjövedelem – minimumjövedelem tematikus számhoz. *Esély,* 5. sz. 3–8.

Misetics Bálint 2013. Javaslatok egy egalitariánus lakáspolitikai reform fő irányaira. Politikai és szakmai vázlat. *Esély,* 1. sz. 39–73.

Misetics Bálint 2014. Hajléktalanság és méltóság. A kriminalizáció tilalmától a lakhatáshoz való jogig. *Fundamentum,* XIX, 58–62.

Misetics Bálint 2015. A szegregáció győzött, Magyarország vesztett. *HVG,* 4. 27.

Misetics Bálint 2016. „Gátak építése helyett" – A hajléktalanság állami kezelése a rendszerváltás után. In Földes György – Antal Attila szerk.: *Holtpont. Társadalomkritikai tanulmányok Magyarország 25 évéről.* Budapest, Napvilág Kiadó, 192–218.

Misetics Bálint – Samu Flóra – Scharle Ágota – Váradi Balázs 2015. *Koncepció a zuglói pénzbeli szociális ellátások átalakítására.* február 26.

Mocsáry József 2001. Visszapillantás a privatizációra. *Eszmélet,* 2001. január 1.

Mód Péter 2013. *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2013-ban.* Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, Nemzeti Munkaügyi Hivatal.

Mód Péter 2014. *Az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fontosabb létszámadatai 2014-ben.* Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, Nemzeti Munkaügyi Hivatal.

Módosított Európai Szociális Karta 1996, Strasbourg, 1996. május 3.

Monostori Judit 1998. Kinek kiszámítható a segélyezés? *Esély*, 1. sz. 74–106.

Monostori Judit 2000. Lakásfenntartás a városokban. *Esély*, 3. sz. 67–89.

Móricz Zsigmond 1932. A mai cigánykérdés. *Nyugat, 7. sz.*

Mózer Péter 2011. Szociálpolitika jövő időben. *Esély*, 6 sz. 3–34.

Mózer Péter 2015. Az önkormányzati segélyezés alapvonásai 2015-ben. In TÁRKI 2015 *Szociálpolitikai Monitoring Tanulmányok.* Budapest, TÁRKI–EMMI.

Mózer Péter – Tausz Katalin – Varga Attila 2015. A segélyezési rendszer változásai. *Esély*, 3. sz.

Muhi Erika 2014. Zuglói hajléktalanok. Itt jogi értelemben nincs senki és semmi. *Fundamentum*, XIX, 141–144.

Munkaadók Lapja 2005. 88. szám, június 15. Hírtőzsde Holding Zrt., Budapest

Müller, Katharina 2000. A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana. In Augusztinovics Mária szerk.: *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 51–93.

Myrdal, Gunnar 1960. *Beyond the Welfare State: Economic Planning and Its International Implications.* Yale University Press, 1960.

Nagy Ádám 2014a. Ifjúsági rétegek 2012. In *Másodkézből – Magyar Ifjúság 2012.* ISZT Alapítvány-Kutatópont, Budapest.

Nagy Ádám 2014b. Ifjúságügy a rendszerváltás óta. In Nagy Ádám – Bodor Tamás – Domokos Tamás – Schád László szerk.: *Ifjúságügy.* Budapest, ISZT Alapítvány.

Nagy Ádám 2014c. Ifjúságügy. In Nagy Ádám – Bodor Tamás – Domokos Tamás – Schád László szerk.: *Ifjúságügy.* Budapest, ISZT Alapítvány.

Nagy Ádám 2015a. Összefoglaló fejezet. In Nagy Ádám szerk.: *Miből lehetne a cserebogár? Jelentés az ifjúságügyről 2014–2015.* Budapest, ISZT Alapítvány, Ifjúságszakmai Együttműködési Tanácskozás, Kecskeméti Főiskola – Iuvenis Ifjúságszakmai Műhely

Nagy Ádám 2015b. *A szabadidőpedagógia elméleti alapjai.* Selye János Egyetem, Komárno.

Nagy Ádám 2015c. A civil szervezetek domesztikálása. In Magyar Bálint szerk.: *Magyar polip. A posztkommunista maffiaállam.* Budapest, Noran Libro.

Nagy Ádám – Székely Levente 2008a. Az ifjúsági civil világ. *Civil Szemle*, 14–15. sz.

Nagy Ádám – Székely Levente 2008b. Civil ifjúság-szervezetek. *Új Ifjúsági Szemle*, 2008. nyár.

Nagy Gyula 2000. *Munkanélküli-segélyezés Magyarországon a kilencvenes években*, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, BWP 2000/9. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont.

Nahalka István összefoglalása 2015. *Vélemény a Köznevelés-fejlesztési stratégiáról.*

Neményi Mária 2006. A megnevezés dilemmái. *Amaro drom*, 6. sz. 16–19.

Neményi Mária 2012. A megnevezés dilemmái. In Kovách et al. szerk.: *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon.* Tanulmányok. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Argumentum, 306–316.

Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet 2006. *Szociális minimumsztenderdek meghatározása európai szinten.* Az első év kutatásainak és anyagainak összefoglalása.

Nemzeti Együttműködés Programja, 2010 – munka, otthon, család, egészség, rend.

Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 2013. *Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján*, évente megjelenik.

Nemzeti Ifjúsági Stratégia 2009–2024. Budapest, 2009. október. 88/2009. X. 29. OGY határozat.

Nemzeti Jelentés a magyar Ifjúság helyzetéről az Európa Tanács Számára 2007. *Új Ifjúsági Szemle*, 18. sz.

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2011. *Mélyszegénység, gyermekszegénység, romák, 2011–2020.* KIM Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság.

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia II. 2014. *Tartósan rászorulók – Szegény családban élő gyermekek – Romák 2011–2020.* Frissített változat. Emberi Erőforrások Minisztériuma. Szociális és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság.

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia Nyomonkövetési Jelentés. 2013. június.

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia Nyomonkövetési Jelentés. 2015. május.

Nikitscher Péter – Velkey Gábor 2012. „Mert az iskolának maradnia kell!": Közoktatási feladatellátás a Pásztói kistérségben. In Balázs Éva – Kovács Katalin szerk.: *Többcélú küzdelem. Helyzetképek a kistérségi közoktatásról.* Budapest. Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet OFI, 207–241.

Noble, Kimberly G. et al. 2015. Family income, parental education and brain structure in children and adolescents. *Nature Neuroscience,* 18. sz. 773–778.

OECD 2014a. PISA 2012 Results: *What Students Know and Can Do Student Performance in mathematics, reading and Science.* Volume I.

OECD 2014b. PISA 2012 Results: *What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices.* Volume IV.

OECD 2015. *Government at a Glance 2015.* Paris, OECD Publishing.

Oktatásfejlesztési Observatory Központ 2013. *„NEETs" – Nem foglalkoztatott és sem oktatásban, sem képzésben nem részesülő fiatalok Európában.* Budapest, Corvinus Egyetem.

Oktatási Hivatal 2014. *Országos Jelentés. A magántanulóvá nyilvánítással kapcsolatos eljárás szakmai ellenőrzése.*

Ónody-Molnár Dóra 2016a. Brutális adatok. Itt a tankötelezettség leszállításának eredménye. *168 óra,* 2016. október 19.

Ónody-Molnár Dóra 2016b. Előszobáztatott diákok – Tovább szűkítené a kormány az érettségizők körét. *168 óra,* 2016. október 27.

Orbán Gábor – Palotai Dániel 2005. *A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága.* MNB-tanulmányok 40. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

Orbán Gábor – Palotai, Dániel 2006. Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben. *Közgazdasági Szemle,* 7–8. sz. 583–603.

Orbán Viktor országértékelő beszéde a Vigadóban, 2001. február 1.

Orbán Viktor 2012. Nem jóléti állam, hanem munka alapú társadalom épül. 2012. 10. 19.

Orbán Viktor beszéde a Siemens Képzési Központ megnyitásán, 2014. október 21.

Orbán Viktor 2014. Az emberek nagy része folytatná az egység politikáját. Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc" című műsorában 2014. október 10.

Orbán Viktor beszéde a külképviselet-vezetők értekezletén. Budapest, 2015. szeptember 7.

Orenstein, Mitchell A. 2008. *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform.* Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Oross Dániel 2016. A magyar ifjúságpolitika „folyamatos megszakítottságának" története. In *Ifjúságügy – szöveggyűjtemény,* UISZ Alapítvány, Budapest.

Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság *Statisztikai Évkönyve* 2012, 2013, 2014.

Ostry, Jonathan D. – Loungani, Prakash – Furceri, Davide 2016. Neoliberalism: Oversold? *Finance & Development,* No. 2. International Monetary Fund.

Pálné Kovács Ilona 2001. *Regionális politika és közigazgatás.* Második kiadás. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Pálné Kovács Ilona 2008. *Helyi kormányzás Magyarországon.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Palócz Éva 2016. A magyarországi bérfelzárkózás tartalékai és korlátai. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Papp Krisztina 2000. A gyermekjóléti szolgálatok főbb működési problémái. *Család, Gyermek, Ifjúság,* 4. sz.

Pataki Éva – Somorjai Ildikó szerk. 2007. Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz. *Gyerekesély füzetek 1.* Budapest, MTA GYEP.

Peisser-Puli Edit 2009. Szociális alapszükségletek mérése Magyarországon rurális kistérségekben. *Tér és Társadalom,* 1. sz. 79–99.

Péteri Gábor 2005. Önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok. In Vigvári A. szerk.: *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* Budapest, IDEA, Budapest, 115–125.

Péteri Gábor – Tausz Katalin szerk. 1999. *Megelőzés és együttműködés. A díjhátralék-probléma megoldási lehetőségei helyi szinten.* Nagykovácsi, Pontes.

Pierson, Paul 1994. *Dismantling the Welfare State.* Cambridge, Cambridge University Press.

Pik Katalin 1994. A fővárosi hajléktalanellátás legújabb kori történetéből. *Esély,* 6. sz. 91–109.

Piketty, Thomas 2015. *Tőke a XXI. században.* Budapest, Kossuth Kiadó.

Piven, Frances Fox – Cloward, Richard A. 1971. *Regulating the Poor: The Fuctions of Public Welfare.* New York, Vintage Books.

Pogátsa Zoltán 2014. Európai béreket?! Igen! *Világgazdaság,* 05. 06.

Pogátsa Zoltán 2015. *A bérszínvonal és a bérfelzárkózás meghatározói Magyarországon.* Friedrich Ebert Stiftung Budapest.

Pogátsa Zoltán 2016. *Magyarország politikai gazdaságtana. Az északi modell esélyei.* Budapest, Osiris.

Polányi Károly 2004. *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei.* Budapest, Napvilág Kiadó.

Polyacskó Orsolya 2013. Összefoglaló a 2000–2012 időszakban zajlott integrációs és reintegrációs programok elemzéséről. In Hemándy-Berencz Judit et al.: *PSIVET Esélyteremtés szakképzéssel.* PSIVET szakmai konzorcium.

Portfolió. Így változnak a segélyek jövőre. 2014. november 29.

Purcsi Barna Gyula 2001. Fekete személyi igazolvány és munkatábor. *Beszélő,* 6. sz.

Radó Péter szerk. 2007. *Méltányosság az oktatásban. Két jelentés az oktatás méltányosságáról.* Budapest, Oktatási és Kulturális Minisztérium.

Radó Péter 2014. A Nemzeti Együttműködés Közoktatási Rendszere és a PISA mérések. *Beszélő,* február 3.

Radó Péter 2016. A csúfos PISA-bukás oka az oktatás minőségének súlyos romlása. *HVG,* 12. 06

Rácz Andrea szerk. 2015. *A gyermekjóléti szolgálatok feladatellátásának értékelő elemzése országos szinten.* Műhelytanulmány. Budapest, Rubeus Egyesület.

Rácz Katalin 2008. Szociális feladatellátás a kistelepüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban. In Kovács Katalin – Somlyódyné P. Edit szerk.: *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában.* Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest.

Rajnai Judit 2013. *Közoktatás-politikai irányváltások és tendenciák a rendszerváltás utáni Magyarországon.* Budapest, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar.

Révész Magda 2007. A gyermekvédelmi alapellátás intézménytörténete Magyarországon. 2. rész. *Kapocs,* 5. sz.

Rixer Ádám 2013. A roma érdekek megjelenítésének intézményes csatornái, különös tekintettel egyes koordinatív és javaslattevő szervekre. *Kodifikáció és Közigazgatás,* 1. sz.

Roma Inclusion Index 2015. Budapest, Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation.

Romano, Serena 2014. *The Political and Social Construction of Poverty: Central and Eastern European Countries in Transition.* Bristol, Policy Press.

Room, Graham ed. 1991. *Towards a European welfare state?* School for Advanced Urban Studies.

Rotman, David 2013. How Technology Is Destroying Jobs. *MIT Technology Review,* June 2013.

Sághy Erna 2008. Cigánypolitika Magyarországon az 1950–1960-as években. *Múltunk,* 1. sz. 273–308.

Ságvári Bence 2008. Közösség, politika, közélet, Civil Ifjúsági Jelentés 2006–2007, *Új Ifjúsági Szemle,* 19–20.

Sapri 2000. *Az állam szociális ellátásban játszott szerepének reformja. A világbanki ajánlások hatása a szociálpolitikára és a szociális viszonyokra Magyarországon 1988–1998 között.* Munkacsoport jelentés, Kézirat.

Scharle Ágota 2012. Jóléti és munkanélküli-ellátások. In Fazekas Károly – Scharle Ágota szerk.: *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitika két évtizede. 1990–2010.* Budapest, Budapest Intézet – MTA KRTK.

Scharle Ágota 2016. Mennyit nőtt a foglalkoztatás 2008 óta Magyarországon? In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2016.* Budapest, TÁRKI.

Scharle Ágota – Szikra Dorottya 2015. Recent Changes Moving Hungary Away from the European Social Model. In Daniel Vaughan-Whitehead ed.: *The European Social model in crisis: Is Europe losing its soul?* Cheltenham, Edward Elgar Publishing; International Labour Office, 229–261.

Scheiring Gábor 2015. *Az egymillió dolgozó szegény országa.* scheiringgabor.blog.hu.

Sen, Amartya 1993. Capability and Well-being. In Nussbaum, Martha – Sen, Amartya eds.: *The Quality of Life.* Oxford, Clarendon Press, 30–53.

Sen, Amartya 2003. *A fejlődés mint szabadság.* Budapest, Európa Könyvkiadó.

Sen, Amartya 2004. Elements of a Theory of Human Rights. *Philosophy and Public Affairs.* Fall.

Sen, Amartya 2011. *The Idea of Justice.* Belknap Press.

Setét Jenő 2013. Minden út a börtönbe vezet! *Index.hu*, 2013. 10. 01.

Simon Béla 1999. Önkormányzati segélyezés a települések gazdasági és szociális helyzete tükrében. Az önkormányzati segélyezés és a segélyezett háztartások életkörülményei. *Társadalomstatisztikai Füzetek*, 22, 11–26.

Simon Béla – Valentiny Ádám 2016. Miből élünk? Az első átfogó hazai háztartási vagyonfelmérés bemutatása. *Statisztikai Szemle*, 7. sz. 717–735.

Simonovits, András 2009. *Hungarian pension system and its reform.* IEHAS Working Paper 09-088, Budapest, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences.

Simonovits, András 2011. The mandatory private pension pillar in Hungary. An obituary. *International Social Security Review*, No. 3, 81–98.

Simonyi Ágnes 2012. Aktiválás – foglalkoztatás- és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban. *Esély,* 2. sz. 66–98.

Sinfield Adrian 2012. Fiscal welfare from. In Bent Greve ed.: *The Routledge Handbook of the Welfare State.* Routledge.

Somlyódiné Pfeil Edit 2003. Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Somogyi László 2011. *„A fürdető-fertőtlenítő berendezés telepítését igénybe kívánjuk venni…" Köztisztasági jellegű fürdetések Pest megyei cigánytelepeken az 1970-es évek második felében.* http://www.pestmlev.hu/data/files/230086994.pdf.

Special Eurobarometer 393 2012. *Discrimination in the EU in 2012.* Report. Special Eurobarometer 393 / Wave EB77.4 – TNS Opinion & Social.

Standing, Guy 2012. Prekariátus. Lakosokból állampolgárok. *Fordulat,* 19. sz.

Stemler Miklós 2009. Megszűnés előtt a Gandhi Közalapítvány – Olyan, mint a levegő. *Magyar Narancs,* 12. sz. 10.

Swaan, Abram de 1988. *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era.* Polity Press, Cambridge.

Szabó Andrea 2015. *Az egyetemisták és főiskolások Magyarországon, 2015.* Szeged, Belvedere Meridionale.

Szabó Andrea – Bauer Béla szerk. 2009. *Ifjúság 2008.* Gyorsjelentés. Budapest, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet.

Szabó Sándorné Csemniczki Katalin 2000. Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig. In Augusztinovics Mária szerk.: *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány.

Szalai Júlia 1990. A társadalmi integráció és dezintegráció a Kádár-korszakban. In Szalai Júlia: *Uram! A jogaimért jöttem! Esszék, tanulmányok.* Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 374–386.

Szalai Júlia 1992. A társadalombiztosítás érdekviszonyairól. Történeti vázlat a hazai társadalombiztosítás funkcióinak változásairól. *Szociológiai Szemle,* 2. sz. 27–43.

Szalai Júlia 2000. Az „elismerés politikája" és a cigánykérdés I–II. *Holmi,* 7. és 8. sz.

Szalai Júlia 2002. A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországán. *Szociológiai Szemle,* 4. sz. 34–50.

Szalai Júlia 2004, 2005. A jóléti fogda I–II. *Esély,* 2004/6, 2005/1.

Szalai Júlia 2007. *Nincs két ország…? Társadalmi küzdelmek az állami túlélosztásért a rendszerváltás utáni Magyarországon.* Budapest, Osiris.

Szamuely László 2004. A „haldokló" jóléti állam az 1990-es években. *Közgazdasági Szemle,* október, 948–969.

Szegények elleni hadjárat szegénység elleni harc helyett. 2009. MTA Gyerekszegénység elleni Programiroda nyílt levele. Budapest, október 27.

Székely Gáborné 2001. Az önkormányzati bérlakásszektor privatizációja. In Lakásviszonyok III. 1999. *Társadalomstatisztikai füzetek* 31. Budapest, KSH. 32–48.

Székely Levente szerk. 2013. *Magyar Ifjúság 2012. Tanulmánykötet.* Budapest, Kutatópont.

Szelényi Iván 1990a. *Városi társadalmi egyenlőtlenségek.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Szelényi Iván 1990b. Társadalmi egyenlőtlenségek az államszocialista redisztributív gazdaságokban. In *Új osztály, állam, politika.* Budapest, Európa Kiadó, 165–202.

Szelényi Iván 1990c. A lakáshelyzet és a családok életlehetőségei. In Havas Katalin – Somorjai Ildikó vál., szerk.: *Szöveggyűjtemény a társadalmi egyenlőtlenségek tanulmányozásához.* Budapest, Techno Inter Kft., 92–95.

Szelényi Iván 2014. Variációk szegénység témára. In Kolosi Tamás – Tóth István György szerk.: *Társadalmi Riport 2014.* Budapest, TÁRKI.

Széll Kálmán Terv 2.0. *A következő lépés.* Magyarország Kormánya, 2012. április.

Szikra Dorottya 2000. Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In Augusztinovics Mária szerk.: *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről.* Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 11–28.

Szikra Dorottya 2004. Az 1891. évi betegbiztosítási törvény végrehajtása. *Aetas,* 1. sz. 32–50.

Szikra Dorottya 2008. A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországán. *Századvég,* Új folyam, 2. sz. 35–77.

Szikra Dorottya 2009. From Bismarck to the New Pension Orthodoxy. The Historical Development of the Pension System in Hungary. In Petersen, Klaus – Petersen Jorn-Henrik eds.: *The Politics of Age. Public Pensions in a Comparative and Historical Perspective.* Hamburg, Peter Lang Academic Publishers.

Szikra, Dorottya 2011. Tradition Matters: Child Care and Primary School Education in Modern Hungary. In Hagemann, Karen – Jarausch, Konrad – Allemann-Ghionda, Cristina eds.: *Child Care and Primary Education in Post-War Europe.* New York – Oxford, Berghahn Books.

Szivós Péter – Tóth István György szerk. 1999. *TÁRKI Monitor Jelentések 1999.* Budapest, TÁRKI.

Szivós Péter – Tóth István György szerk. 2004. *TÁRKI Monitor jelentések 2003.* Stabilizálódó társadalomszerkezet. Budapest, TÁRKI.

Szivós Péter – Tóth István György szerk. 2013. *Egyenlőtlenség és polarizálódás a magyar társadalomban. TÁRKI Monitor Jelentések 2012.* Budapest, TÁRKI.

Szivós Péter – Tóth István György szerk. 2015. *Jól nézünk ki…?! Háztartások helyzete a válság után. TÁRKI Monitor Jelentések 2014.* Budapest, TÁRKI.

Szociális és Családügyi Minisztérium 1999. *Háttéranyag az Európai Szociális Karta megerősítéséről szóló országgyűlési határozati javaslathoz* A megerősítés érdekében végzett elemző munka összefoglalása Budapest.

Szociális Szakmai Szövetség 2000. Az önkényes lakásfoglalókkal szembeni eljárásról. *Fundamentum,* 3. sz. 130–131.

Szociálpolitika. é. n. http://mek.niif.hu/02100/02185/html/228.html.

Szöllősi Gábor é. n. *A gyermekjóléti szolgáltatás átszervezésének kérdése.* Kézirat.

Szuhay Péter 2008. A magyarországi cigány/roma kultúra a többségi sztereotípiák és a belső önmeghatározások keresztüzében. In Bernáth Gábor szerk.: *Esélyegyenlőség – deszegregáció – integráló pedagógia Egy stratégia elemei.* Budapest, Educatio Társadalmi Szolgáltató Közhasznú Társaság.

Szüdi János 2014. Az oktatás az állam szolgálatában. In *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2012.*

Taylor, Charles et al. 1994. The politics of Recognition. In Gutmann, Amy ed. *Multiculturalism. Examining the politics of recognition.* Princeton University Press, 25–74.

TÁMOP-5.3.6-11/1 *Komplex telep-program komplex humán szolgáltatás hozzáférés biztosítása.* Pályázati felhívás.

Tárkányi Ákos 1998. *Európai családpolitikák. A magyar családpolitika története.*

Tárkányi Ákos 2001. *A családdal kapcsolatos jogszabályok Magyarországon 1980–1998-ig.* KSH Népességtudományi Kutatóintézetének Kutatási Jelentései, 67. Budapest, KSH–NKI.

TÁRKI 2002. *A lakásfenntartás költségei. Támogatottak és támogatásra szorulók.* Kutatásvezető: Szivós Péter. Készítette: Biro Lajos – Karajánnisz Manolisz. Budapest, Tárki.

TÁRKI 2004. *A lakásfenntartási támogatás célzottsága: a helyi rendeletek és adminisztáció hatása.* Kutatásvezető: Szivós Péter. Készítette: Szalai Ákos. Budapest, Tárki.

TÁRKI 2005. *Lakáshozjutás feltételei.* Fejlesztéspolitikai Helyzetértékelő Tanulmányok. Kutatásvezető: Tóth István György. Készítette: Farkas János, Hegedüs József, Székely Gáborné. Budapest, Tárki.

TÁRKI 2010. *Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon.* TÁRKI, Budapest.

Társaság a Szabadságjogokért 2000. *A szigorítás útján. A kábítószer-jogszabályok szigorítása és a hatályba lépésük óta eltelt egy év értékelése.* TASZ Drogpolitikai füzetek, 1.

Tátrai Annamária 2015. Az alanyi jogú ápolási díj rendszere és az ellátotti kör Magyarországon. In TÁRKI 2015 *Szociálpolitikai Monitoring Tanulmányok.* Budapest, TÁRKI–EMMI.

The European Social Model, July 2006.

Timár, J. – Velkey, G. 1998. The question marks of the relatively favourable rate of female unemployment in Hungary. In Bassa, L. – Kertész, Á. eds.: *Windows on Hungarian geography: contribution to the Regional Geographical Conference.* Budapest, Geographical Research Institute, Hungarian Academy of Sciences, 199–209.

Titmuss, Richard M. 1958. *Essays on 'The Welfare State'.* London, Allen and Unwin.

Titmuss, Richard M. 1971. *The Gift Relationship.* London, Allen and Unwin.

Titmuss, Richard M. 1974. *Social Policy.* London, George Allen and Unwin.

Titmuss, Richard M. 1991. A jólét társadalmi elosztása: Reflexiók a méltányosság kereséséről. In Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin szerk.: *A jóléti állam.* Budapest, T-Twins.

Tóbiás László 2015. Intézmények és folyamatok a magyar ifjúságügyben. In Nagy Ádám szerk.: *Miből lehetne a cserebogár? Jelentés az ifjúságügyről 2014–2015.* Budapest, ISZT Alapítvány, Ifjúságszakmai Együttműködési Tanácskozás, Kecskeméti Főiskola – Iuvenis Ifjúságszakmai Műhely.

Tomka Béla 2003. *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában.* Budapest, Századvég.

Tomka Béla 2008. *A jóléti állam Európában és Magyarországon.* Budapest, Corvina.

Tomka Béla 2015. *Szociálpolitika. Fejlődés, formák, összehasonlítások.* Budapest, Osiris.

Tosics Iván 1987. Privatization in housing policy: the case of the Western countries and that of Hungary. *International Journal of Urban and Regional Research,* 111, 61–78.

Tóth Csaba – Török Gábor 2015. *Négy választás Magyarországon. A magyar politika az elmúlt 12 évben 2002–2014.* Budapest, Osiris.

Tóth G. Csaba – Virovácz Péter 2013. Nyertesek és vesztesek. A Magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi Szemle,* 584, 385–400.

Tóth, István György 2013. *Time series and cross country variations of income inequalities in Europe on the medium run: are inequality structures converging in the past three decades.* GINI Policy Paper 3.

Tóth István György (kutatásvezető) – Bernát Anikó – Gábos András – Gerhard Erik – Medgyesi Márton 2010. *Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon.* Budapest, TÁRKI Zrt.

Tóth Zoltán 2003. *Önkormányzati segélyezés.* Készült a SZOLID program megbízásából. Budapest.

Townsend, P. 1975. *Sociology and Social Policy.* London, Allen Lane.

Townsend, P. 1979, *Poverty in the United Kingdom.* Penguin.

Török Ágnes – Udvarhelyi Éva Tessza 2005. Egy tiszta város piszkos lakói avagy „aluljáró-takarítási szertartások" Budapesten. *Világosság,* 7–8. sz. 57–79.

TransMonEE Database 2016.

Trencsényi László – Nagy Ádám 2016. Tanórán innen, iskolán túl – a szociálpedagógiai gondolat létjogosultsága. *Iskolakultúra,* 10. sz.

Udvarhelyi Éva Tessza 2014. *Az igazság az utcán hever. Válaszok a magyarországi lakhatási válságra.* Budapest, Napvilág Kiadó.

Új Széchenyi Terv 2011. *A talpraállás, felemelkedés és megújulás programja.* Magyarország Kormánya.

UNICEF Innocenti Research Centre 2010. *The children left behind. A league table of inequality in child well-being in the world's rich countries.* Florence, Italy, UNICEF Innocenti Research Centre.

Utasi Ágnes 1987. Hajléktalanok, csavargók. In Utasi Ágnes szerk.: *Peremhelyzetek. Műhelytanulmányok.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 181–213.

Utasi Ágnes 1996. Lakásmód és privatizáció. *Társadalmi szemle,* 6. sz. 14–25.

Utasi Ágnes 2013. *Kötelékben. Szolidaritás-hálók és közérzet.* Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Belvedere Meridionale.

Vági Gábor 1991. *Magunk, uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról.* Vál., szerk.: Horváth M. T. – Péteri G. Budapest, Gondolat Kiadó.

Vajda Ágnes 1986. Nagyvárosi és falusi lakásformák. *Statisztikai Szemle,* 8–9. sz. 52–863.

Vakhal Péter 2016. Történelmi mélyponton a magyar versenyképesség – hogyan tovább? *Világgazdaság,* szept. 29.

Van Parijs, Philippe 2010. Alapjövedelem: egy egyszerű és erőteljes gondolat a huszonegyedik század számára. *Esély,* 5. sz. 9–41.

Váradi Monika Mária 2016. Értékteremtő közfoglalkoztatás periférikus vidéki terekben. *Esély,* 1. sz. 30–56.

Varga Júlia szerk. 2015. *A közoktatás indikátorrendszere 2015.* Budapest. MTA – KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet.

Városkutatás 2004. *Javaslat az országos lakhatási támogatás alternatíváira, szervezeti megoldásai és finanszírozási szerkezetére.* Készítette Hegedüs József – Teller Nóra. Budapest, Városkutatás Kft.

Városkutatás 2007. *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitika kialakítására.* Készült az Államreform Bizottság Szociális és Foglalkoztatási Munkacsoportja megbízásából. Munkaanyag. Készítette Hegedűs József, Somogyi Eszter, Szemző Hanna, Teller Nóra. Budapest, Városkutatás Kft.

Városkutatás 2008. *Reformjavaslatok egy korszerű szociális lakáspolitika kialakítására.* Készítette Hegedüs József, Somogyi Eszter, Teller Nóra. Budapest, Városkutatás Kft.

Vásárhelyi Mária 2016. Egy nemzet elbutítása. Refeudalizáció Magyarországon. *Élet és Irodalom,* 2016. április 29.

Vaughan-Whitehead D. 2015. Is Europe Losing Its Soul? The European Social Model in Times of Crisis, In Vaughan-Whitehead D. ed.: *The European Social Model in Times of Economic Crisis. Is Europe Losing its Soul?* Edward Elgar Publishing.

Vég Zoltán Ákos 2009. *A Közoktatási Esélyegyenlőségi Program kialakulása, mélyinterjúk és fókuszcsoportos megbeszélések elemzése.* Készült a Pécsi Tudományegyetem PTE BTK NTI számára. Kézirat.

Veit-Wilson, John 1998. *Setting adequacy standards: How governments define minimum incomes.* Bristol, Policy Press.

Veit-Wilson, John 2011. No inclusive society without minimum income standards. In Knight, Barry ed.: *A Minority View: what Beatrice Webb would say now.* London, Alliance Publishing Trust, 21–31.

Velkey Gábor 1993. Önkormányzás a helyi kormányzatokban. *Magyar Közigazgatás,* 10. sz. 599–604.

Velkey Gábor 1995. Az agrár-munkanélküliség Békés megyében. In Baukó T. – Markó I. szerk.: *Az újrapolgárosodó Alföld.* Gyula–Békéscsaba, Nagyatádi Szabó István Alapítvány – MTA RKK ATI, 133–146.

Velkey Gábor 2009. Refeudalizálódás a végeken… A hazai oktatási alapellátás működési zavarai és megújításának iránya. In Belanka Cs. – Duray B. szerk.: *Helyünk a világban – alföldi válaszok a globalizáció folyamataira* IV. Alföld Kongresszus. Békéscsaba, MTA RKK ATI, 100–109.

Velkey Gábor 2013. *Dinamikus egyensúlytalanság. A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye.* Budapest–Pécs–Békéscsaba, MTA KRTK RKI.

Verdes Tamás – Scharle Ágota – Váradi Balázs 2011. Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól. *Esély,* 4. sz. 3–34.

Vida Anikó 2014. Esély vagy kényszer? Az aktív korú nem foglalkoztatottak jogosultságainak változásai a teljes jogú társadalmi tagság perspektívájából. *Acta Sana, „Mens sana in corpore sano".* 2014. 2. sz.

Virág Tünde 2006. A gettósodó térség. *Szociológiai Szemle*, 1. sz.
Virág Tünde 2010. *Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
Vizi Balázs szerk. 2013. *A romapolitikák értékelési módszerei és a magyar kormányzatok romapolitikái. Tanulmánykötet.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
Wacquant, Loïc 1999. How penal common sense comes to Europeans. *European Societies,* no. 3. sz. 319–352.
Walther, Andreas 2008. *Ifjúságpolitikai Vizsgálat Magyarországon*, Nemzetközi Jelentés.
Wenar, Leif 2015. *Rights.* Stanford Encyclopedia of Philosophy.
Wilkinson, Richard G. 2005. *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier. New York, NY, The New Press.*
Wizner Balázs 2005. Osztok, keverek. Cigány programok és roma szervezetek finanszírozása a rendszerváltás után. In Neményi Mária – Szalai Júlia szerk.: *Kisebbségek kisebbsége. A magyarországi cigányok emberi és politikai jogai.* Budapest, Új Mandátum Kiadó, 430–457.
World Bank 1994. *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth.* Policy Research Report, Oxford, Oxford University Press.
World Bank 1997. *Poverty and Social Transfers in Hungary.* Policy Research Working Paper.
World Economic Forum 2016. *The Global Competitiveness Report 2016–2017.*
Zolnay János 1993. A lakástörvény és a tulajdonviszonyok. *Esély*, 4. sz. 85–92.
Zombori Gyula 1997. *A szociálpolitika alapfogalmai.* Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület – ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitikai Tanszéke.

TÖRVÉNYEK, JOGSZABÁLYOK, HATÁROZATOK

Törvények
1948. évi XXXIII. törvény a nem állami iskolák fenntartásának az állam által való átvétele, az azokkal összefüggő vagyontárgyak állami tulajdonbavétele és személyzetének állami szolgálatba való átvétele tárgyában.
1949. évi IV. törvény az iparostanulókról és a kereskedőtanulókról.
1953. évi III. törvény a kisdedóvásról.
1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.
1961. évi III. törvény a Magyar Népköztársaság oktatási rendszeréről.
1969. évi VI. törvény a szakmunkásképzésről.
1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról.
1985. évi I. törvény az oktatásról.
1987. évi VI. törvény a magánszemélyek jövedelemadójáról.
1990. évi XXV. törvény a családi pótlékról.
1990. évi XXIII. törvény az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény módosításáról.
1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.
1992. évi IX. törvény a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről.
1992. évi XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről.
1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról.
1992. évi LXXIX. törvény a magzati élet védelméről.
1992. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és azok 1993. évi költségvetéséről.
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról.
1993. évi VIII. törvény a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról és kiegészítéséről.
1993. évi LIX. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról.
1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről.
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
1993. évi LXXVIII. törvény a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról.
1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról.

1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról.
1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről.
1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról.
1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról.
1995. évi CXXI. törvény a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről.
1996. évi XXII. törvény az egyes szociális ellátásokkal kapcsolatos törvények módosításáról.
1996. évi LIX. törvény az öregségi nyugdíjkorhatár emeléséről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról.
1996. évi LXXXVII. törvény a társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény módosításáról.
1996. évi LXXXVIII. törvény az egészségügyi hozzájárulásról.
1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.
1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről.
1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról.
1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól.
1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról.
1997. évi CXXIV. törvény az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről.
1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról.
1998. évi XXXIX. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és a társadalombiztosítás szerveinek állami felügyeletéről.
1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról.
1998. évi XCI. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak 1999. évi költségvetéséről.
1999. évi LXXIII. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról.
1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.
1999. évi XCVII. törvény a gyermekgondozási díj bevezetésével összefüggő törvénymódosításokról.
1999. évi CXXII. törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról.
2001. évi XXIV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról.
2001. évi LXXIX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról.
2001. évi LXXXIV. törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról.
2001. évi CI. törvény a felnőttképzésről.
2001. évi CVII. törvény az egészségügyi közszolgáltatások nyújtásáról, valamint az orvosi tevékenység végzésének formáiról.
2002. évi XXXIII. törvény a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról.
2002. évi XLII. törvény az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról.
2002. évi LIII. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény, a szakképzési hozzájárulásról és a képzési rendszer fejlesztésének támogatásáról szóló 2001. évi LI. törvény, a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény, valamint egyes más törvények módosításáról.
2003. évi IV. törvény az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.
2003. évi XXIX. törvény a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény módosításáról.
2003. évi LXI. törvény a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény módosításáról.
2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről.
2003. évi LXXXVI. törvény a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról.
2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

2004. évi XXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény, valamint az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2003. évi IV. törvény módosításáról.
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.
2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról.
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól.
2005. évi LXX. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról.
2005. évi CXXVI. törvény a családtámogatási rendszer átalakításáról.
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról.
2005. évi CXLVIII. törvény az oktatást érintő egyes törvények módosításáról.
2005. évi CLXX. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosításáról.
2005. évi CLXXIII. törvény a nyugdíjak korrekciós célú emeléséről.
2006. évi CXV. törvény egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról.
2006. évi CXVII. törvény egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.
2006. évi CXIX. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról.
2007. évi LXXXIV. törvény a rehabilitációs járadékról.
2008. évi I. törvény az egészségbiztosítási pénztárakról.
2008. évi XXIV. törvény az egészségbiztosítási pénztárakról szóló 2008. évi I. törvény felülvizsgálatáról.
2008. évi XXXI. törvény az esélyegyenlőség érvényesülésének közoktatásban történő előmozdítását szolgáló egyes törvények módosításáról.
2008. évi LIX. törvény A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény módosításáról.
2008. évi CVII. törvény egyes szociális és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról.
2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről.
2009. évi XL. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról.
2009. évi LXXVII. törvény a köztehervíselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról.
2009. évi LXXIX. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, valamint egyes szociális tárgyú törvények módosításáról.
2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról.
2010. évi CI. törvény a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról.
2010. évi CXVI. számú törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról.
2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról.
2010. évi CLXXI. törvény egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosságügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról.
2011. Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
2011. évi XIII. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alappal, valamint a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő törvények módosításáról.
2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról.
2011. évi XCIX. törvény az alacsony keresetű munkavállalók bérének emelését ösztönző egyes törvények módosításáról.
2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról.
2011. évi CLVI. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról.
2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról.
2011. évi CLXXXVII. törvény a szakképzésről.
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről.
2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról.
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról.
2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről.
2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.
2012. évi CXVIII. törvény egyes szociális tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.
2012. évi CLXXXVIII. törvény a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről.
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
2013. évi LXXV. törvény az önkormányzati segély kialakításával összefüggő törvénymódosításokról.
2013. évi LXXVII. törvény a felnőttképzésről.
2013. évi CCIII. törvény a Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.
2014. évi XCIX. törvény Magyarország 2015. évi költségvetésének megalapozásáról.
2014. évi CXI. törvény egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról.
2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről.
2015. évi CXXXIII. törvény egyes szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények módosításáról.
2015. évi CCXXIII. törvény egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási tárgyú és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.
2016. évi LXXIX. törvény egyes foglalkoztatási tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról.
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről.

Országgyűlési határozatok

60/1991. (X. 29.) OGY határozat a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról.
7/1993. (II. 27.) OGY határozat a nyugellátások, baleseti nyugellátások és egyéb ellátások emeléséről, illetőleg kiegészítéséről.
82/1993. (X. 28.) OGY határozat az 1993. január 1-je előtt megállapított nyugellátások, baleseti nyugellátások, valamint nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások egyösszegű kiegészítéséről.
5/1994. (II. 23.) OGY határozat a nyugellátások, baleseti nyugellátások, valamint a nyugdíjszerű rendszeres szociális ellátások emeléséről.
21/1997. (III. 19.) OGY határozat az Egészségbiztosítási Önkormányzat és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár működéséről.
78/2003. (VI. 24.) OGY határozat a nyugdíjasok helyzetének és életminőségének javításáról az uniós csatlakozás folyamatában.
68/2007. (VI. 28.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről.
47/2007. (V. 31.) OGY határozat a „Legyen jobb a gyermekeknek!" Nemzeti Stratégiáról, 2007–2032.
88/2009. (X. 29.) OGY határozat a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról 2009–2024.
48/2012. (VI. 12.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terve és a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – összhangjáról szóló jelentés elfogadásáról.
49/2012. (VI. 19.) OGY határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervről szóló 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat módosításáról.

Kormányrendeletek

32/1993. (II. 17.) Korm. rendelet a gyermeknevelési támogatás megállapításának szabályairól, valamint a szociális ellátások igényléséhez felhasználható bizonyítékokról.
130/1995. (X. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról.

45/1997. (III. 12.) Korm. rendelet az akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésről.
172/1997. (X. 6.) Korm. rendelet a pénztárak központi nyilvántartásával összefüggő egyes feladatokról, a pénztáraknak, valamint a foglalkoztatóknak a pénztártagokra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségéről.
141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet a súlyos fogyatékosság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossági támogatás folyósításának szabályairól.
282/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet a magánnyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási tevékenységéről.
63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a „Beilleszkedési programról".
311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet a kedvezményezett térségek besorolásáról.
152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.
320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról.
348/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet a nyugellátások 2015. január havi emeléséről.
146/2015. (VI. 12.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fenntartásában működő egyes szakképző intézmények átadásáról, valamint egyes kormányrendeleteknek a szakképzés intézményrendszerének átalakításával összefüggő módosításáról.
134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról.

Egyéb rendeletek

1/1955. Egészségügyi miniszteri rendelet a kiütéses tífusz elleni védekezésről. Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye.
83/1987. (XII. 27.) MT rendelet a rokkantsági járadékról.
Módosított 83/1987. (XII. 27.) MT rendelet a rokkantsági járadékról, 2016. január 1-től hatályban.
15/1998. (IV. 30.) NM rendelet módosításáról szóló a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.
1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.
31/2009 (XII. 22.) SZMM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet módosításáról.
2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól.

Kormányhatározatok

2014/1964. (V. 4.) Korm. határozat a szociális követelményeknek meg nem felelő telepek felszámolásáról.
1120/1995. (XII. 7.) Korm. határozat a Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról.
1121/1995. (XII. 7.) Korm. határozat a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány létrehozásáról.
1125/1995. (XII. 12.) Korm. határozat a cigányság helyzetével kapcsolatos legsürgetőbb feladatokról.
2349/1995. (XI. 16.) Korm. határozat a gyermek- és ifjúsági érdekegyeztetéssel kapcsolatos feladatokról.
1093/1997. (VII. 29.) Korm. határozat a cigányság élethelyzetének javítására vonatkozó középtávú intézkedéscsomagról.
1107/1997. (X. 11.) Korm. határozat a cigány kisebbség helyzetének javítását célzó intézkedésekről.
1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról.
Melléklet az 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozathoz: Középtávú intézkedéscsomag a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására.
1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozat a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására irányuló középtávú intézkedéscsomagról szóló 1047/1999. (V. 5.) Korm. határozat módosításáról.
Melléklet 1073/2001. (VII. 13.) Korm. határozathoz: Középtávú intézkedéscsomag a cigányság életkörülményeinek és társadalmi helyzetének javítására.

1078/2001. (VII. 13.) Korm. határozat a hosszú távú roma társadalom- és kisebbségpolitikai stratégia irányelveit tartalmazó vitaanyag elfogadásáról és társadalmi vitájáról.
1186/2002. (XI. 5.) Korm. határozat a romák társadalmi integrációját előmozdító kormányzati együttműködés irányelveiről és szervezeti kereteiről.
1021/2004. (III. 18.) Kormány határozat a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányzati programról és az azzal összefüggő intézkedésekről.
1105/2007. (XII. 27.) Korm. határozat a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Tervhez kapcsolódó, 2008–2009. évekre szóló kormányzati intézkedési tervről.
1136/2011. (V. 2.) Korm. határozat az egyes társadalmi felzárkózást célzó rövid távú intézkedésekről.
1338/2011. (X. 14.) Korm. határozat a Kormány és az ORÖ között kötött keretmegállapodásban foglalt számszerűsíthető célkitűzések elérése érdekében kidolgozott részletes intézkedési tervről.
1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.
1672/2015. (IX. 22.) Korm. határozat a Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. végrehajtásának a 2015–2017. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.
1686/2015. (IX. 25.) Korm. határozat a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó, a telepszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégia elfogadásáról.
1709/2015. (X. 5.) Korm. határozat a humán közszolgáltatások differenciált szervezésének bevezetéséről.

Alkotmánybírósági határozatok
64/1991. (XII. 17.) AB határozat (a terhesség megszakítására vonatkozó szabályok rendeletben való meghatározásáról).
30/1992. (V. 26.) AB határozat (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénnyel kapcsolatban).
42/1995. (VI. 30) AB határozat (a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvénnyel kapcsolatban).
9/1998. (III. 27.) AB határozat (budapesti kerületi önkormányzat pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokról szóló rendeletéről).
32/1998. (VI. 25) AB határozat (a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatban).
42/2000. (XI. 8.) AB határozat (az Alkotmány értelmezésére és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványai tárgyában, a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatban).
15/2004. (V. 14.) AB határozat (a szociális törvény nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában).
38/2012. (XI. 14.) AB határozat (a közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályok tekintetében benyújtott utólagos normakontrollal kapcsolatban).

Párthatározatok
MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata a cigány lakosság helyzetének megjavításával kapcsolatos egyes feladatokról. 1961. június 20.
Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása. A cigánylakosság helyzetének javításával kapcsolatos egyes feladatok végrehajtásának tapasztalatairól. 1968. június.
Az MSZMP KB Agitációs és Propaganda Bizottságának állásfoglalása a Magyarországon élő cigánylakosság helyzetéről. 1974. június 11.
Az MSZMP KB Politikai Bizottságának határozata. A magyarországi cigány lakosság helyzetéről, 1979. április.
A magyarországi cigánylakosság helyzete és az időszerű feladatok. Az MSZMP KB Tudományos, Közoktatási és Kulturális jelentése. 1984.

Weboldalak
Belügyminisztérium közfoglalkoztatási honlapja: http://kozfoglalkoztatas.bm.hu/
EDUMAP: http://edumap.ofi.hu
Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat
„Gyere haza fiatal" program: www.gyerehazafiatal.hu
Ifjúsági Garancia Program: www.ifjusagigarancia.hu
ISSP National Identitiy 1995, 2003, 2013: http://www.gesis.org/issp
KLIK: http://klik.gov.hu/
Központi Statisztikai Hivatal: www.ksh.hu
Magyar Szülők Országos Egyesülete: http://www.mszoe.hu
Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat: www.munka.hu
OECD: http://stats.oecd.org/
OMMF: http://www.ommf.gov.hu/
Országos Foglalkoztatási Közhasznú Nonprofit Kft.: www.ofa.hu
Város Mindenkié csoport: www.avarosmindenkie.blog.hu

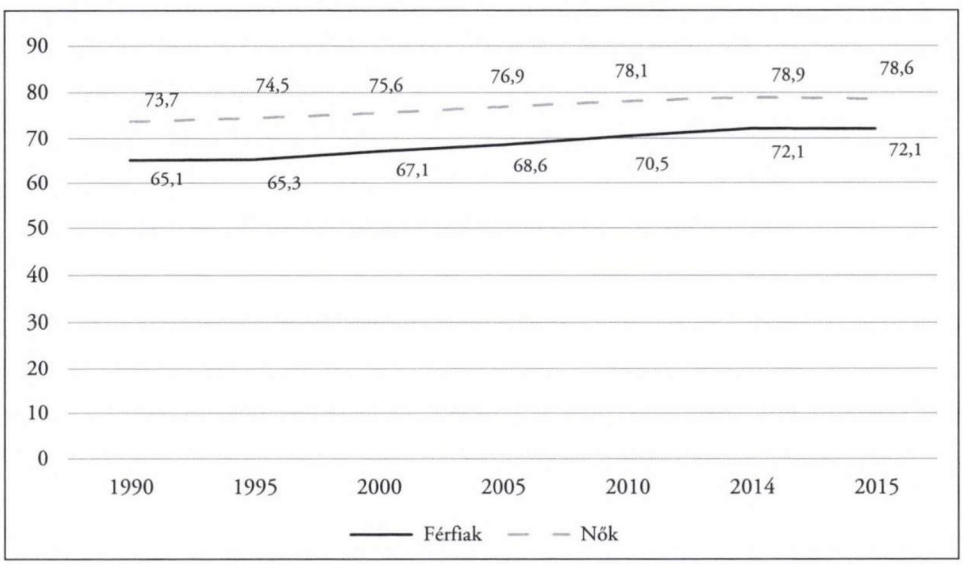
Függelék

1. A népesség néhány demográfiai jellemzője

F1. TÁBLÁZAT | A népesség száma, élveszületés, halálozás, természetes szaporodás és fogyás, 1990–2015, fő

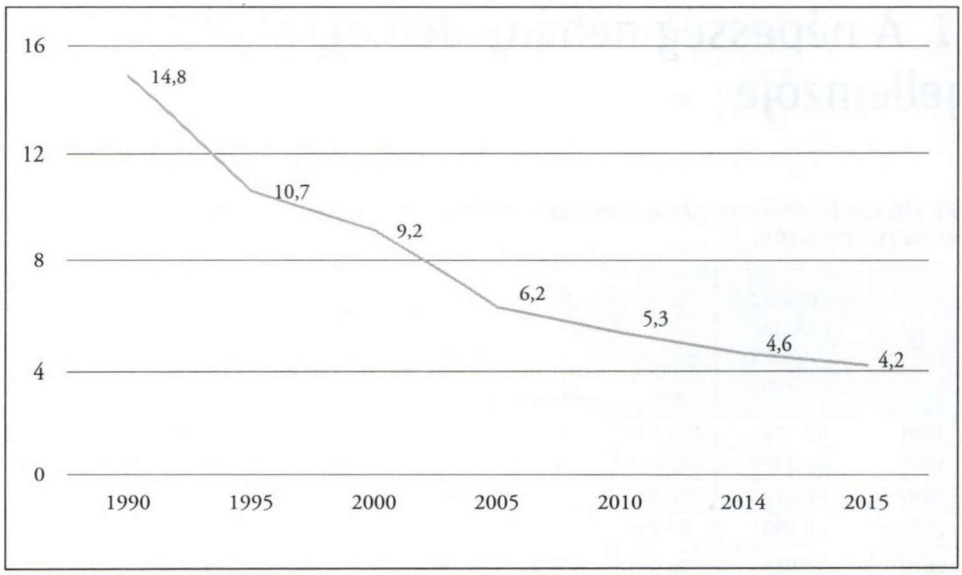
ÉV	A NÉPESSÉG SZÁMA, JANUÁR 1., EZER FŐ	ÉLVESZÜLETÉSEK SZÁMA		HALÁLOZÁS		TERMÉSZETES SZAPORODÁS, FOGYÁS (–)	
		ÖSSZESEN	EZER LAKOSRA	ÖSSZESEN	EZER LAKOSRA	ÖSSZESEN	EZER LAKOSRA
1990	10 375	125 679	12,1	145 660	14,0	-19 981	-1,9
1995	10 337	112 054	10,8	145 431	14,1	-33 377	-3,2
2000	10 222	97 597	9,6	135 601	13,3	-38 004	-3,7
2005	10 098	97 496	9,7	135 732	13,5	-38 236	-3,8
2010	10 014	90 335	9,0	130 456	13,0	-40 121	-4,0
2014	9 877	91 510	9,3	126 308	12,8	-34 798	-3,5
2015	9 856	91 690	9,3	131 697	13,4	-40 007	-4,1

Forrás | KSH STADAT 1.1. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html?down=824.



F1. ÁBRA | Születéskor várható átlagos élettartam, férfiak és nők, 1990–2015, év

Forrás | KSH STADAT 1.1. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html?down=824 .



F2. ÁBRA | Csecsemőhalandóság, ezer élveszülöttre, 1990–2015

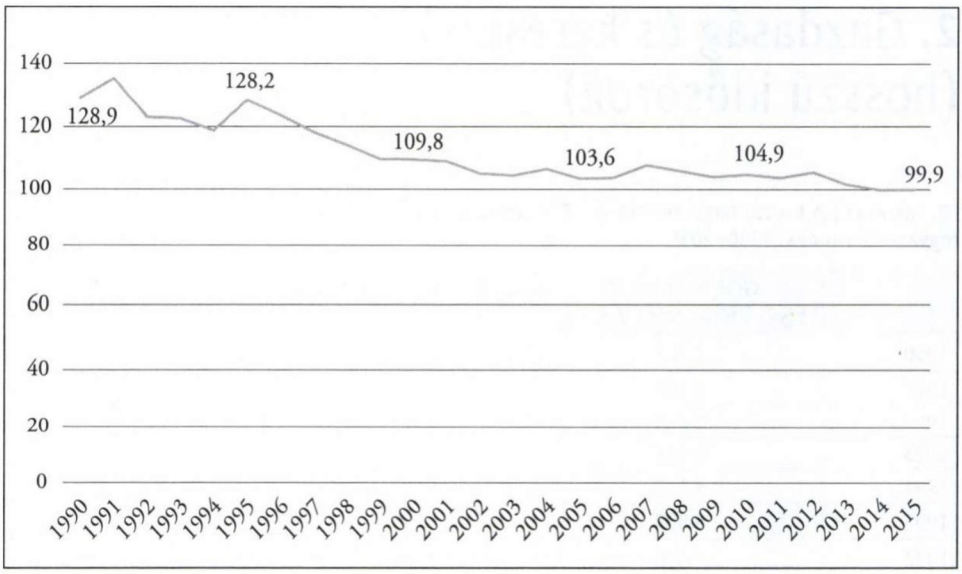
Forrás | KSH STADAT 1.1. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html?down=824.

2. Gazdaság és keresetek (hosszú idősorok)

F2. TÁBLÁZAT | A bruttó hazai termék (GDP) nominálértéke és volumenindexe; fogyasztói árindex, 1990–2015

	GDP, NOMINÁL-ÉRTÉKBEN, MILLIÁRD FT	GDP VOLUMENINDEX, 1990=100	FOGYASZTÓI ÁRINDEX, 1990 = 100
1990	2 262	100	100
1991	2 498	88	135
1992	2 943	85	166
1993	3 548	85	203
1994	4 365	87	242
1995	5 808	89	310
1996	7 096	89	383
1997	8 804	92	453
1998	10 423	95	518
1999	11 628	98	570
2000	13 310	103	625
2001	15 372	107	683
2002	17 410	111	719
2003	19 066	115	753
2004	21 013	121	804
2005	22 459	126	833
2006	24 139	131	866
2007	25 539	132	935
2008	27 038	133	992
2009	26 259	125	1033
2010	27 052	125	1084
2011	28 134	127	1126
2012	28 628	125	1191
2013	30 065	128	1211
2014	32 180	133	1207
2015	33 999	137	1206

GDP nominálértéke: 1990–1994 KSH Évkönyvek, saját számítások; 1995-2015: KSH STADAT 3.1.2, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt015.html
GDP volumenindex: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qpt001.html+A1
Fogyasztói árindex: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html.



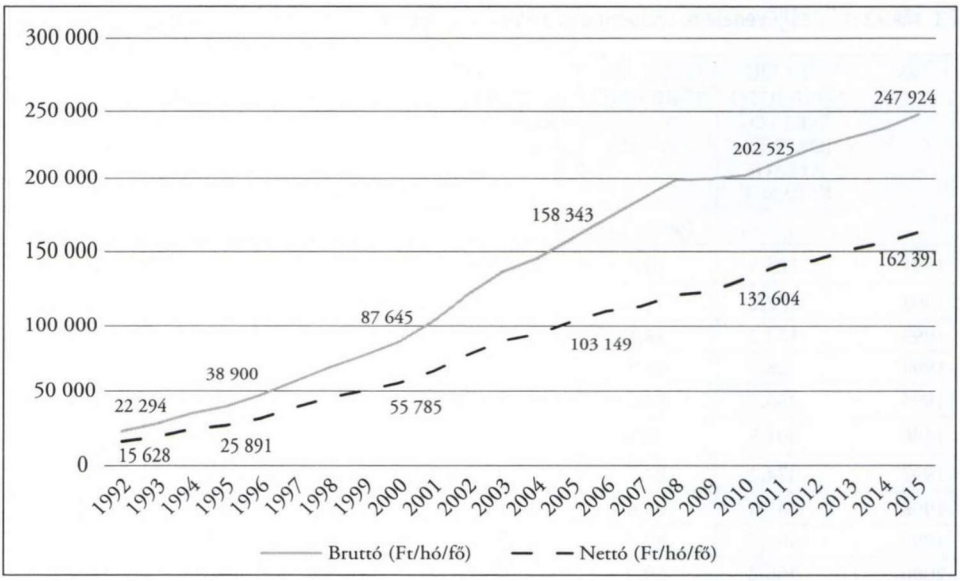
F3. ÁBRA | A fogyasztói árindex alakulása, 1990–2015 (előző év = 100%)

Forrás | KSH STADAT 3.6.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html.

F3. TÁBLÁZAT | Reáljövedelem, reálbérindex alakulása (1990=100% és előző év = 100%), 1991–2015

ÉV	EGY KERESŐRE JUTÓ NETTÓ NOMINÁL-ÁTLAG-KERESET	EGY KERESŐRE JUTÓ REÁL-KERESET	EGY FŐRE JUTÓ REÁLJÖVE-DELEM	EGY KERESŐRE JUTÓ NETTÓ NOMINÁL-ÁTLAG-KERESET	EGY KERESŐRE JUTÓ REÁLKERE-SET	EGY FŐRE JUTÓ REÁLJÖVE-DELEM
	1990 = 100%			ELŐZŐ ÉV = 100%		
1991	125,5	93,0	98,3	125,5	93,0	98,3
1992	152,2	91,7	94,9	121,3	98,6	96,5
1993	179,2	88,1	90,3	117,7	96,1	95,2
1994	228,1	94,5	92,7	127,3	107,2	102,6
1995	256,8	82,9	87,7	112,6	87,8	94,6
1996	301,5	78,8	84,3	117,4	95,0	96,2
1997	374,2	82,7	84,5	124,1	104,9	100,2
1998	443,0	85,6	86,7	118,4	103,6	102,6
1999	499,3	87,7	88,1	112,7	102,5	101,6
2000	556,2	89,0	90,2	111,4	101,5	102,4
2001	646,3	94,7	95,1	116,2	106,4	105,5
2002	773,0	107,6	100,2	119,6	113,6	105,3
2003	883,6	117,4	106,3	114,3	109,2	106,1
2004	933,0	116,1	109,6	105,6	98,9	103,1
2005	1 027,3	123,5	113,9	110,1	106,3	103,9
2006	1 105,3	127,9	115,0	107,6	103,6	101,0
2007	1 138,5	122,0	110,1	103,0	95,4	95,7
2008	1 218,2	123,0	107,5	107,0	100,8	97,7
2009	1 240,1	120,2	103,1	101,8	97,7	95,9
2010	1 324,4	122,3	100,1	106,8	101,8	97,1
2011	1 409,2	125,4	104,0	106,4	102,5	103,9
2012	1 438,8	121,1	101,7	102,1	96,6	97,8
2013	1 509,3	124,9	103,7	104,9	103,1	101,9
2014	1 554,6	128,9	108,6	103,0	103,2	104,7
2015	1 621,4	134,6	110,7	104,3	104,4	102,0

Forrás | KSH STADAT 3.19. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt007.html.



F4. ÁBRA | Teljes foglalkoztatottak bruttó és nettó reálkeresetének átlagértéke, 1992–2015, Ft/hó/fő

Forrás | KSH STADAT 2.1.51. tábla (Reálkeresetek alakulása), http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli042.html.

F4. TÁBLÁZAT | Minimálbér, bérminimum, nyugdíjminimum és a létminimum havi összege, 1990–2015

MINIMÁLBÉR, BÉRMINIMUM ÉS NYUGDÍJMINIMUM HAVI ÖSSZEGE					LÉTMINIMUMÉRTÉKEK, HAVI ÖSSZEG, FT*	
Év	Minimálbér havi összege, Ft	A bruttó átlagkereset százalékában, %	Garantált bérminimum	Nyugdíjminimum	1 felnőtt	2 felnőtt, 2 gyerek
			havi összege, Ft			
1990	4 800	–	–	4 300	7 053	20 296
1991	7 000	–	–	5 200	–	–
1992	8 000	35,8	–	5 800	–	–
1993	9 000	33,1	–	6 400	–	–
1994	10 500	30,9	–	7 367	–	–
1995	12 200	31,4	–	8 400	16 435	47 662
1996	14 500	31,0	–	9 600	–	–
1997	17 000	29,7	–	11 500	–	–
1998	19 500	28,8	–	13 700	–	–
1999	22 500	29,1	–	15 350	–	–
2000.	25 500	29,1	–	16 600	34 475	99 978
2001	40 000	38,6	–	18 310	–	–
2002	50 000	40,8	–	20 100	43 108	125 013
2003	50 000	36,4	–	21 800	–	–
2004	53 000	37,2	–	23 200	53 307	154 590
2005	57 000	33,6	–	24 700	–	–
2006	62 500	36,5	68 000	25 800	60 128	174 371
2007	65 500	35,4	75 400	27 130	66 271	192 186
2008	69 000	34,7	86 300	28 500	71 736	208 034
2009	71 500	35,8	87 500	28 500	75 024	217 570
2010	73 500	36,3	89 500	28 500	78 736	228 334
2011	78 000	36,6	94 000	28 500	83 941	243 429
2012	93 000	41,7	108 000	28 500	85 960	249 284
2013	98 000	42,5	114 000	28 500	87 510	253 779
2014	101 500	42,7	118 000	28 500	87 351	253 318
2015	105 000	..	122 000	28 500	–	–

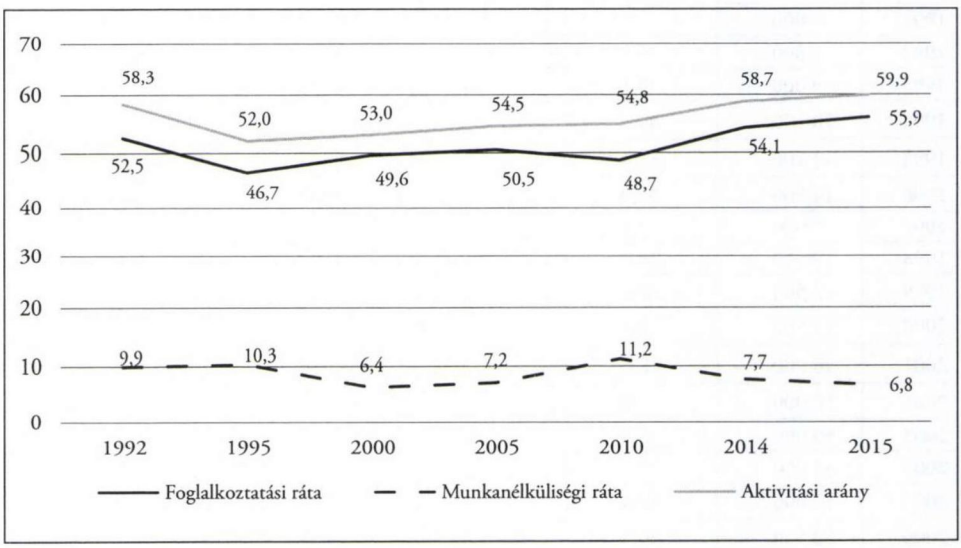
Megjegyzés: 1999-ig a képzetlen munkaerőt foglalkoztató ágazatok rendszerint néhány hónapos haladékot kaptak az új minimálbér bevezetésére. A garantált bérminimum a szakképzett alkalmazottakra vonatkozik, a minimálbér és a bérminimum is a bruttó összeg. A minimálbér mentes a személyi jövedelemadótól 2002 szeptemberétől. Ez az intézkedés a nettó minimálbér 15,9%-os emelkedését eredményezte. Forrás: Minimálbér: 1990–91: http://www.mszosz.hu/files/1/64/345.pdf.

*Létminimum: KSH STADAT 2.2.5.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc011.html.

Forrás | MTA KRTK 2014. 12.3. táblázat, http://www.bpdata.eu/mpt/2014hut12_03.

3. A népesség helyzete néhány metszetben

3.1. FOGLALKOZTATÁS, MUNKANÉLKÜLISÉG



F5. ÁBRA | Foglalkoztatási és munkanélküliségi ráta, aktivitási arány, 15–74 éves népesség, 1992–2015, %

Forrás | KSH STADAT 5.1.9., 5.1.12, 5.1.16. táblák, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qlf009a.html, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qlf012c.html?down=3390, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qlf016a.html.

F5. TÁBLÁZAT | A foglalkoztatottak iskolai végzettség szerinti megoszlása, férfiak, 1990–2014, %

ÉV	ÁLTALÁNOS ISKOLA 8 OSZTÁLY ÉS KEVESEBB	SZAKMUNKÁS-KÉPZŐ, SZAKISKOLA	GIMNÁZIUMI ÉS EGYÉB ÉRETTSÉGI	FŐISKOLA, EGYETEM	ÖSSZESEN
1990	37,6	30,5	20,1	11,8	100,0
2000	16,1	41,6	26,7	15,6	100,0
2005	13,0	40,8	27,7	18,5	100,0
2010	10,6	38,3	30,6	20,5	100,0
2011	10,7	37,2	30,2	21,9	100,0
2012	10,6	36,8	30,1	22,5	100,0
2013	10,2	37,1	30,1	22,6	100,0
2014	11,1	35,8	30,6	22,5	100,0

Megjegyzés: 1999-től az iskolai végzettség szerinti csoportosítás kismértékben módosult. Forrás: 1990: szakértői becslés a népszámlálás alapján. 2000–: KSH MEF.

Forrás | MTA KRTK 2014, 4.5. tábla, http://www.bpdata.eu/mpt/2014hut04_05.

F6. TÁBLÁZAT | A foglalkoztatottak iskolai végzettség szerinti megoszlása, nők, 1990–2014, %

ÉV	ÁLTALÁNOS ISKOLA 8 OSZTÁLY ÉS KEVESEBB	SZAKMUNKÁS-KÉPZŐ, SZAKISKOLA	GIMNÁZIUMI ÉS EGYÉB ÉRETTSÉGI	FŐISKOLA, EGYETEM	ÖSSZESEN
1990	43,4	13,4	31,4	11,8	100,0
2000	19,1	20,9	40,8	19,2	100,0
2005	15,4	20,2	40,0	24,4	100,0
2010	12,3	20,3	38,8	28,6	100,0
2011	11,7	20,1	38,0	30,2	100,0
2012	11,0	19,5	38,4	31,1	100,0
2013	10,9	19,6	38,1	31,4	100,0
2014	11,4	19,4	37,8	31,5	100,0

Megjegyzés: 1999-től az iskolai végzettség szerinti csoportosítás kismértékben módosult. Forrás: 1990: szakértői becslés a népszámlálás alapján. 2000–: KSH MEF.

Forrás | MTA KRTK 2014. 4.5. tábla, http://www.bpdata.eu/mpt/2014hut04_06.

F7. TÁBLÁZAT | A foglalkoztatottak száma legmagasabb iskolai végzettségük szerint, 1998–2015, ezer fő

ÉV	8 ÁLTALÁNOS ISKOLÁNÁL KEVESEBB	ÁLTALÁNOS ISKOLA 8 OSZTÁLYA	SZAKISKOLA ÉS SZAKMUNKÁSKÉPZŐ	GIMNÁZIUM/ EGYÉB ÉRETTSÉGI	FŐISKOLA/ EGYETEM	ÖSSZESEN
1998	29,4	772,6	1 129,5	1 161,8	602,3	3 695,6
1999	33,1	676,6	1 215,1	1 256,3	628,2	3 809,3
2000	27,0	644,9	1 246,0	1 272,7	665,6	3 856,2
2001	26,3	639,9	1 277,3	1 257,4	667,4	3 868,3
2002	20,3	612,9	1 290,4	1 264,7	682,3	3 870,6
2003	18,1	574,6	1 262,9	1 323,8	742,5	3 921,9
2004	14,9	544,8	1 220,8	1 309,2	810,7	3 900,4
2005	13,2	537,1	1 223,9	1 299,3	828,0	3 901,5
2006	13,7	502,2	1 245,9	1 322,0	844,7	3 928,4
2007	10,9	477,8	1 241,2	1 324,0	848,2	3 902,0
2008	10,7	468,5	1 179,3	1 297,6	892,2	3 848,3
2009	10,5	425,5	1 124,3	1 286,0	901,6	3 747,8
2010	13,1	413,5	1 115,7	1 284,1	905,9	3 732,4
2011	10,2	410,3	1 100,1	1 271,3	967,2	3 759,0
2012	11,2	402,1	1 100,9	1 299,5	1 013,5	3 827,2
2013	13,1	398,0	1 132,0	1 311,9	1 037,7	3 892,8
2014	14,7	446,1	1 160,9	1 388,4	1 090,7	4 100,8
2015	19,1	470,2	1 154,5	1 430,6	1 136,0	4 210,5

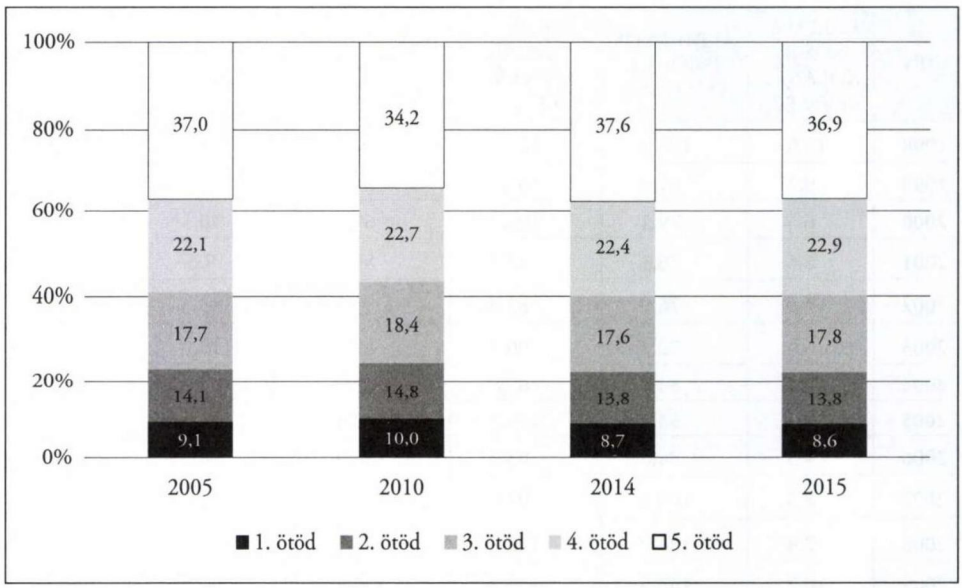
Forrás | KSH STADAT 2.1.2.14. tábla alapján,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_14a.html.

F8. TÁBLÁZAT | A munkanélküliek száma legmagasabb iskolai végzettségük szerint, 1998–2015, ezer fő

ÉV	8 ÁLTALÁNOS ISKOLÁNÁL KEVESEBB	ÁLTALÁNOS ISKOLA 8 OSZTÁLYA	SZAKISKOLA ÉS SZAKMUNKÁSKÉPZŐ	GIMNÁZIUM/ EGYÉB ÉRETTSÉGI	FŐISKOLA/ EGYETEM	ÖSSZESEN
1998	13,9	108,0	107,7	72,1	12,3	314,0
1999	9,7	91,3	107,4	67,8	9,1	285,3
2000	6,6	79,2	102,3	65,1	10,5	263,7
2001	6,6	76,3	87,2	54,4	9,6	234,1
2002	7,2	76,9	86,0	55,5	13,2	238,8
2003	6,0	72,7	90,1	65,1	19,0	252,9
2004	7,2	84,7	107,8	81,2	23,0	303,9
2005	9,6	94,2	109,1	82,4	22,8	318,2
2006	9,3	94,6	103,6	80,3	24,3	312,1
2007	8,3	103,4	106,0	83,7	24,9	326,3
2008	7,4	124,0	142,9	107,3	36,1	417,8
2009	10,2	132,5	156,6	126,6	43,5	469,4
2010	10,7	129,4	155,2	127,8	43,0	466,0
2011	9,5	127,1	153,3	135,9	47,3	473,2
2012	8,3	119,0	145,8	125,8	42,1	441,0
2013	7,8	97,0	104,5	98,6	35,4	343,3
2014	8,2	94,8	91,6	85,2	28,1	307,8
2015	13,9	108,0	107,7	72,1	12,3	314,0

Forrás | KSH STADAT 2.1.2.24. tábla alapján,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/mpal2_01_02_24a.html.

3.2. JÖVEDELMI EGYENLŐTLENSÉGEK, JÖVEDELMI SZEGÉNYSÉG



F6. ÁBRA | A nemzeti ekvivalens jövedelem megoszlása jövedelmi ötödök szerint, 2005–2015, %

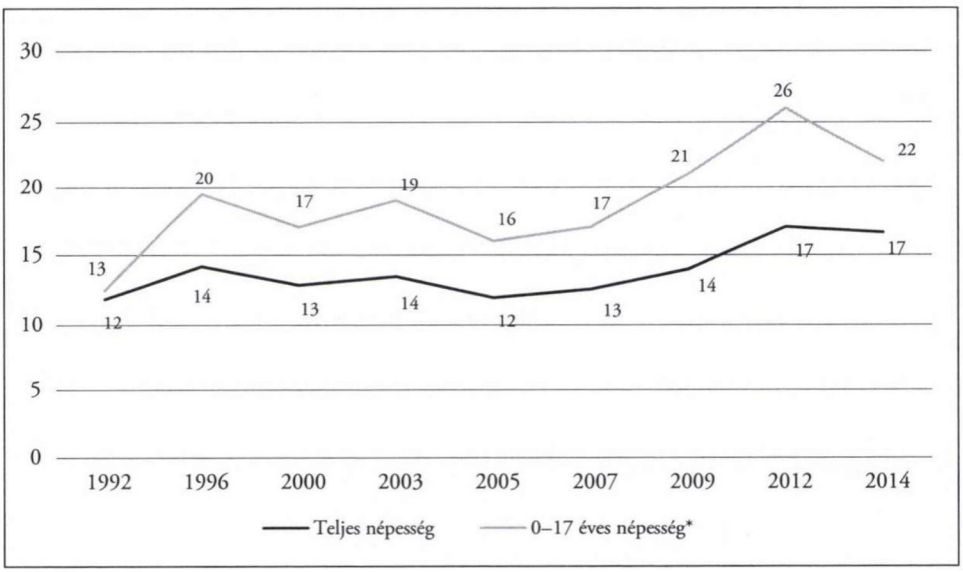
Forrás | Eurostat, Income distribution and monetary poverty, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do.

F9. TÁBLÁZAT | Az egyes személyi decilisek átlagjövedelmei és a Gini-együttható alakulása, 1992–2014

	1992	1996	2000	2005	2009	2014
Alsó decilis	3 653	5 707	10 668	20 803	23 193	29 577
2.	5 612	8 751	16 278	31 108	36 363	46 400
3.	6 556	10 986	19 830	38 335	46 048	59 234
4.	7 293	12 855	23 210	44 948	53 632	71 975
5.	7 994	14 602	26 425	51 408	62 042	83 389
6.	8 711	16 325	29 712	57 260	70 661	93 239
7.	9 715	18 134	33 318	64 300	78 978	104 903
8.	11 112	20 737	38 276	73 726	90 642	120 721
9.	13 440	25 352	46 741	91 070	109 480	142 826
Felső decilis	21 776	42 835	80 752	158 497	167 167	242 402
Átlag	9 587	17 627	32 517	63 117	73 816	99 027
Gini-együttható	0,266	0,300	0,306	0,308	0,292	0,307

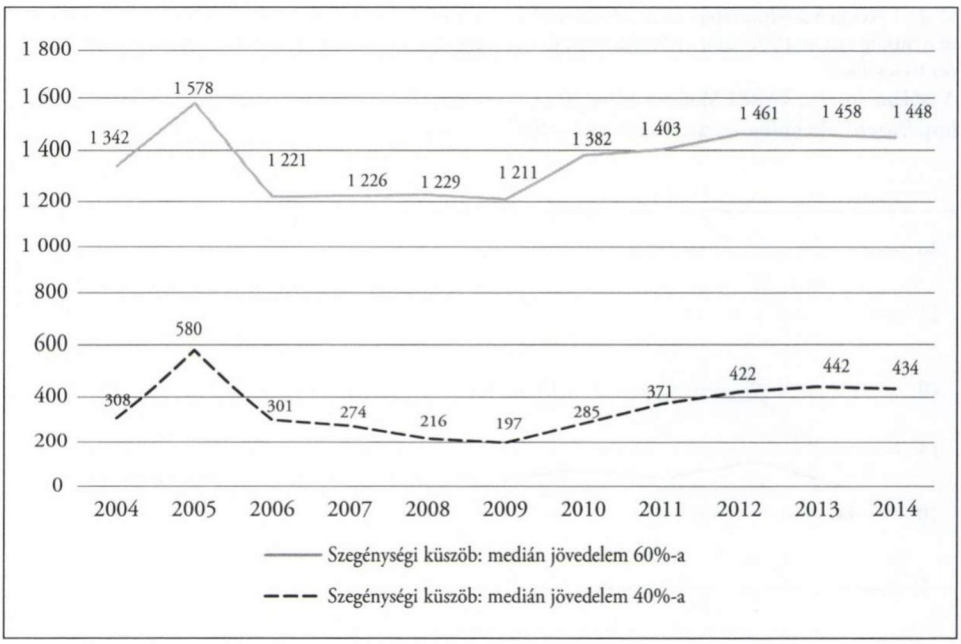
Forrás | 1987–2003 között KSH Jövedelemfelvétel, valamint MHP (B) I–VI. hullámok és TÁRKI Háztartás Monitor 1998–2003 alapján Tóth (2005); 2005–2014: TÁRKI Háztartás Monitor. Az 1992 és 2007

közötti években a feltüntetett év az adatfelvétel éve. A referencia-időszak az előző év áprilisától az adott év márciusáig tart az 1992–2001 felvételekben és október– szeptember a 2003., 2005., 2007., 2012. és 2014. évi felvételben.
A táblázat forrása: TÁRKI Monitor 2014, 30., 1.1. táblázat,
http://www.tarki.hu/hu/research/hm/monitor2014_teljes.pdf.



F7. ÁBRA | Jövedelmi szegénységi ráta (medián 60%-a alatt), teljes népesség és 0–17 éves népesség,* 1992–2014, %

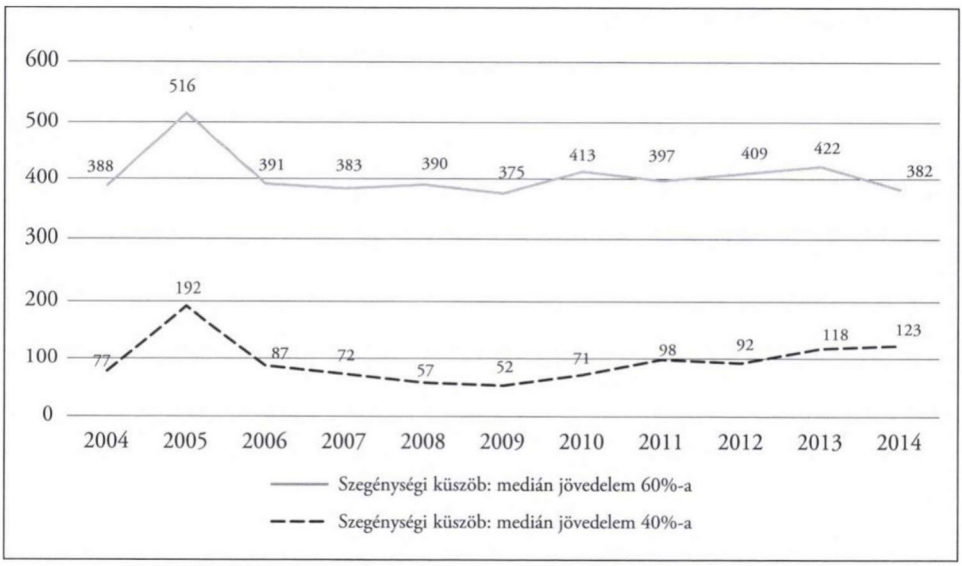
Megjegyzés: A medián jövedelem 60%-a alatti ekvivalens jövedelemből élők aránya.
Az adatok forrása: TÁRKI Monitor Jelentések: 1992–2005: Gábos–Szivós 2006, 54.; 2009–2014: Gábos–Szivós–Tátrai 2015, 60.



F8. ÁBRA | Jövedelmi szegénységben* élők száma, teljes népesség, 2005–2015, ezer fő**

*A medián jövedelem 60% és 40%-a alatti ekvivalens jövedelemből élők száma.
** A KSH gyakorlatának megfelelően az adatévek a jövedelmi referenciaévet (és nem a felvétel évét) jelentik.

Forrás | EUROSTAT, Income distribution and monetary poverty,
http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.



F9. ÁBRA | Jövedelmi szegénységben* élők száma, 0–17 éves népesség, 2005–2015, ezer fő**

*A medián jövedelem 60% és 40%-a alatti ekvivalens jövedelemből élők száma.
** A KSH gyakorlatának megfelelően az adatévek a jövedelmi referenciaévet (és nem a felvétel évét) jelentik.
Forrás: EUROSTAT, Income distribution and monetary poverty, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

3.3. ISKOLA

F10. TÁBLÁZAT | Óvodai nevelésben, általános és középiskolai oktatásban és felsőoktatásban részesülők száma, 1990–2015, ezer fő

ÉV	ÓVODÁS	ÁLTALÁNOS ISKOLAI TANULÓ A NAPPALI OKTATÁSBAN	KÖZÉPISKOLÁBAN TANULÓ		FELSŐOKTATÁSBAN HALLGATÓ	
			ÖSSZESEN	EBBŐL: NAPPALI OKTATÁSBAN	ÖSSZESEN	EBBŐL: NAPPALI KÉPZÉSBEN
1990	392	1167	360	292	102	77
1995	401	1011	425	349	180	130
2000	353	958	510	418	327	184
2005	327	859	531	441	424	231
2010	338	757	515	439	361	241
2011	341	748	502	428	360	242
2012	340	743	487	414	338	234
2013	330	748	460	389	320	224
2014	321	748	438	371	307	217
2015	321	745	427	363	295	210

Forrás | KSH STADAT 2.6. tábla alapján,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsi001a.html?down=587.

F11. TÁBLÁZAT | Az egyes oktatási fokozatokból kilépők száma, nappali képzés, 1990–2014, fő

ÉV	ÁLTALÁNOS ISKOLA	SZAKMUNKÁSKÉPZŐ, SZAKISKOLA	KÖZÉPISKOLA	FŐISKOLA, EGYETEM
1990	164 614	54 933	53 039	15 963
1995	122 333	57 057	70 265	20 024
2000	114 250*	35 500*	72 200*	29 843
2005	115 626	25 519	77 025	32 732
2010	103 643	20 693	77 930	38 456
2011	96 825	20 720	76 354	35 433
2012	92 254	29 299	73 802	36 262
2013	88 913	21 948	68 407	37 089
2014**	87 102	21 684	69 148	39 226
2015**	89 034	21 348	65 326	41 083

* Becsült adat.

**Előzetes adat. Megjegyzés: Általános iskola: 8. osztályt eredményesen végzettek. Többi fokozat: a fokozatnak megfelelő vizsgát tett. Gyógypedagógiai intézmények nélkül, 2000-től gyógypedagógiai oktatás nélkül. Főiskola, egyetem: 2007-től a felsőfokú alapképzésben, az osztatlan és mesterképzésben végzettekkel együtt. Forrás: EMMI STAT.

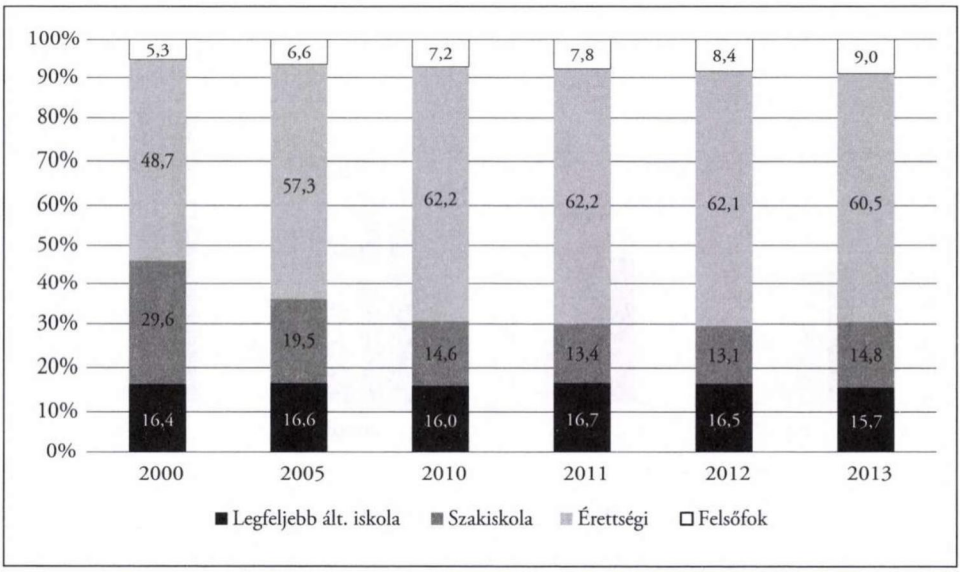
Forrás | MTA KRTK 2014. 7.1. táblázat, http://www.bpdata.eu/mpt/2014hut07_01.

F12. TÁBLÁZAT | Az egyetemi, főiskolai továbbtanulásra jelentkezők számának alakulása, nappali képzés, 1990–2014, fő

ÉV	JELENTKEZŐK SZÁMA	FELVETTEK SZÁMA	FELVETTEK A JELENTKEZŐK SZÁZALÉKÁBAN	A JELENTKEZŐK AZ ADOTT ÉVBEN ÉRETTSÉGIZŐK SZÁZALÉKÁBAN	A FELVETTEK AZ ADOTT ÉVBEN ÉRETTSÉGIZŐK SZÁZALÉKÁBAN
1990	46 767	16 818	36,0	88,2	31,7
1995	86 548	35 081	40,5	123,2	49,9
2000	82 957	45 546	54,9	114,9	63,1
2005	91 583	52 863	57,7	118,9	68,6
2010	100 777	65 503	65,0	129,3	84,1
2011	101 835	66 810	65,6	133,4	87,5
2012	84 075	61 350	73,0	113,9	83,1
2013	75 392	56 927	75,5	110,2	83,2
2014	79 765	54 688	68,6	115,4	79,1
2015	79 255	53 069	67,0	121,3	81,2

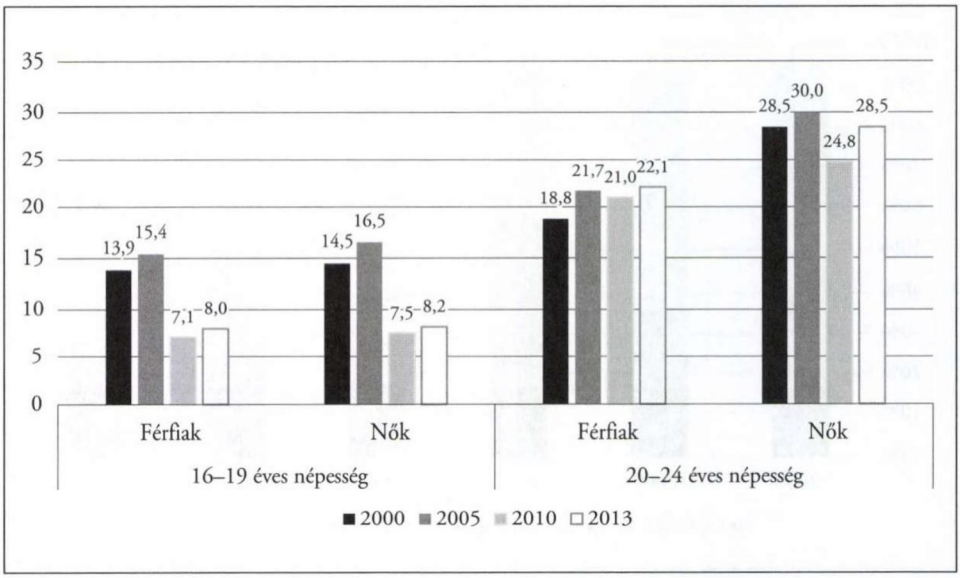
Megjegyzés: A felsőfokú alapképzésre, osztatlan és mesterképzésre első helyre jelentkezettekkel és felvettekkel együtt. 2008-tól a pót- és keresztféléves felvételi eljárás során felvettek létszámával együtt. Forrás: EMMI STAT.

Forrás | MTA KRTK 2015. 7.5. táblázat, http://www.bpdata.eu/mpt/2015hut07_05.



F10. ÁBRA | A 20–24 éves népesség százalékos megoszlása legmagasabb iskolai végzettség szerint, 2000–2013, %

Forrás | MTA KRTK 2015, 327., D2.5.1. táblázat,
http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf.



F11. ÁBRA | A nem dolgozók és nem is tanulók százalékaránya a 16–19 és 20–24 évesek között, nemenként, 2000–2013, %

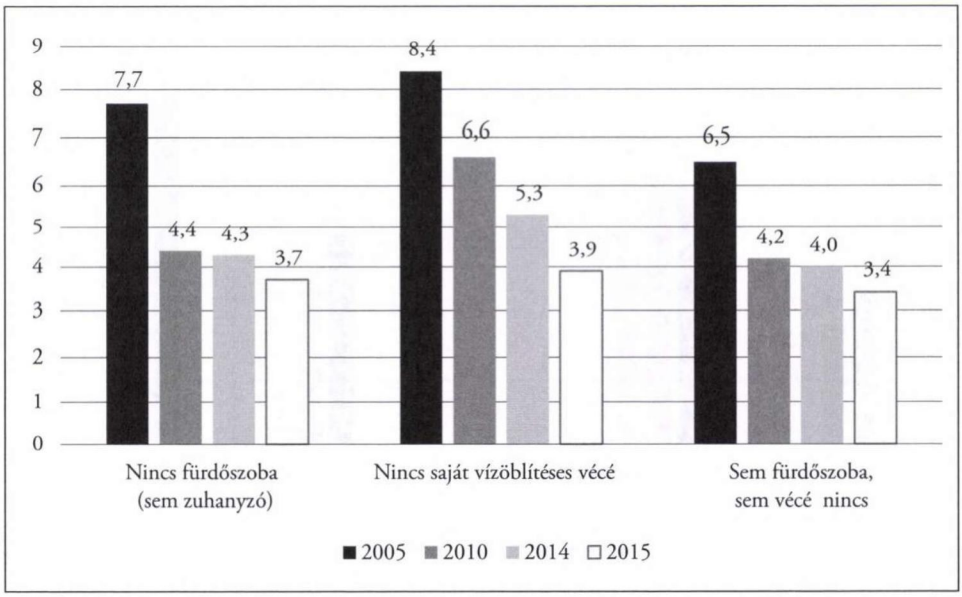
Forrás | MTA KRTK 2015, 325., D2.4.2. táblázat,
http://econ.core.hu/file/download/kozoktatasi/indikatorrendszer.pdf.

3.4. LAKÁSKÖRÜLMÉNYEK

F13. TÁBLÁZAT | Közüzemi vezetékes ivóvízzel és szennyvízgyűjtő-hálózattal ellátott lakások aránya, 1990–2015, %

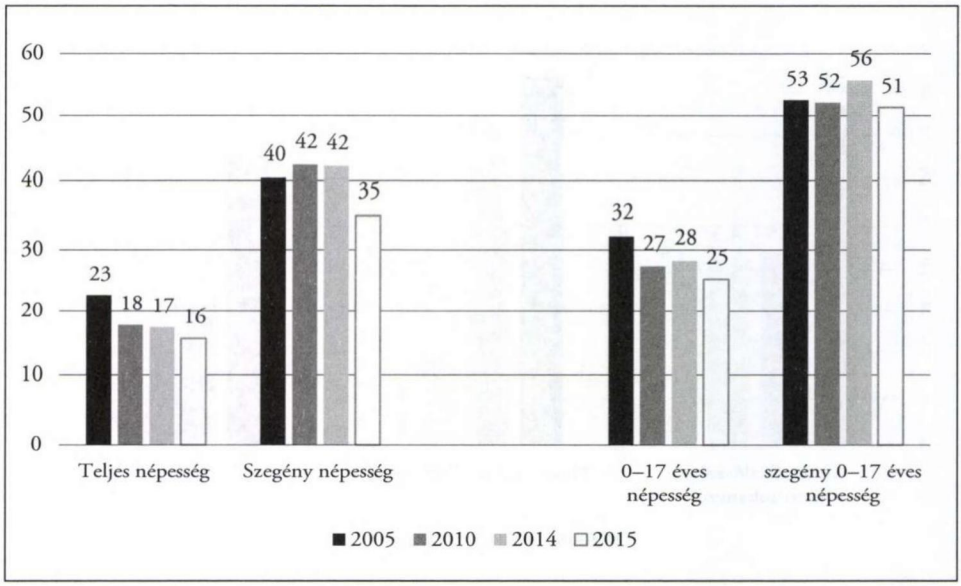
ÉV	KÖZÜZEMI VEZETÉKES IVÓVÍZZEL			KÖZÜZEMI SZENNYVÍZGYŰJTŐ-HÁLÓZATTAL		
	ELLÁTOTT LAKÁSOK ARÁNYA AZ ÖSSZES LAKÁS %-ÁBAN					
	ORSZÁGOS ÁTLAG	VÁROSI ÁTLAG	KÖZSÉGI ÁTLAG	ORSZÁGOS ÁTLAG	VÁROSI ÁTLAG	KÖZSÉGI ÁTLAG
1990	84,9	93,9	70,1	41,6	64,8	3,2
1995	90,0	94,8	81,7	44,2	66,1	5,6
2000	92,1	95,3	86,1	51,0	69,8	16,6
2005	94,0	95,9	89,8	64,9	79,0	34,7
2010	94,9	96,6	90,9	72,3	84,7	43,2
2014	94,7	96,1	90,9	76,9	87,0	50,4
2015	94,9	96,4	91,0	78,8	88,2	54,2

Forrás | KSH STADAT 2.3.7. és 2.3.8. táblázat,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk001.html,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk002.html.



F12. ÁBRA | Fürdőszoba és vécé nélküli lakások aránya, 2005, 2010, 2014, 2015, %

Forrás | EUROSTAT. Living conditions and welfare. Material deprivation. Housing deprivation, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.



F13. ÁBRA | Súlyos lakásdeprivációban élők aránya a teljes és a szegény* népességben, teljes népesség és 0–17 évesek, 2005, 2010, 2014, 2015

*Medián jövedelem 60%-a alatti ekvivalens jövedelemből élők.

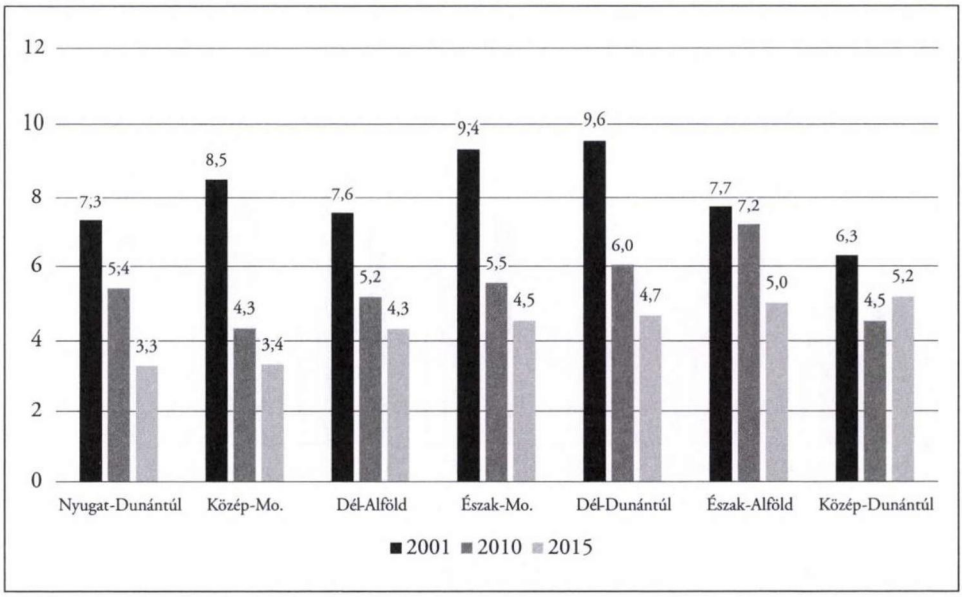
Forrás | EUROSTAT. Living conditions and welfare. Material deprivation. Housing deprivation, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

3.5. TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK NÉHÁNY MUTATÓ SZERINT

F14. TÁBLÁZAT | Egy főre jutó bruttó hazai termék az országos átlag százalékában, 2000–2014, %

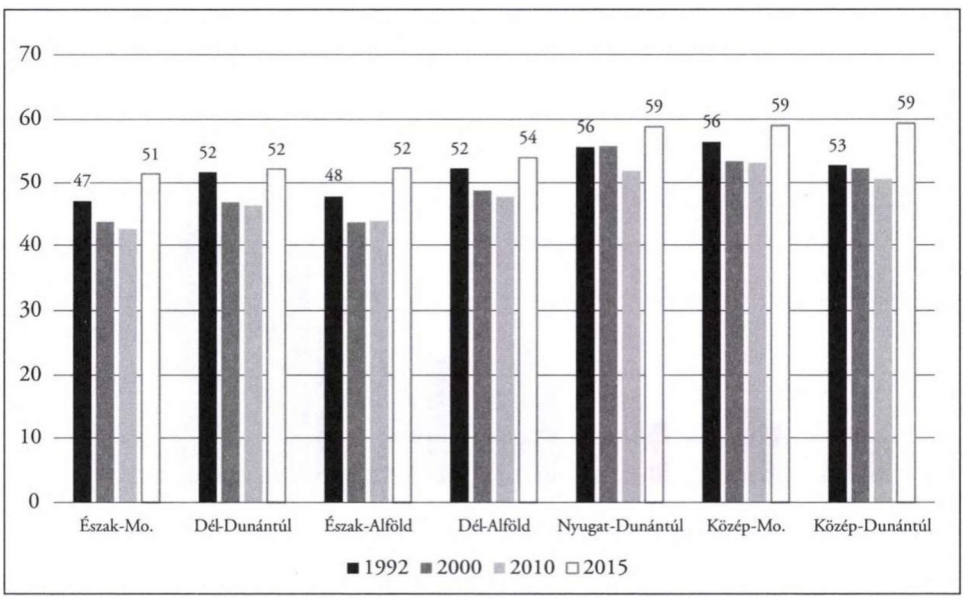
Régió	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Közép-Magyarország	154,4	162,4	165,6	161,6	162,4	161,0	158,3
Közép-Dunántúl	95,9	94,2	86,9	88,7	88,2	89,5	90,2
Nyugat-Dunántúl	111,3	99,1	99,3	101,4	100,8	100,8	104,7
Dél-Dunántúl	74,6	69,2	67,6	67,5	67,9	67,7	66,4
Észak-Magyarország	64,3	66,1	60,1	60,2	59,6	61,1	62,5
Észak-Alföld	65,7	64,0	63,4	64,9	64,7	63,2	63,2
Dél-Alföld	74,2	68,9	64,8	67,0	68,1	69,2	69,9
Ország	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás | KSH STADAT 6.3.1.2. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt014.html.



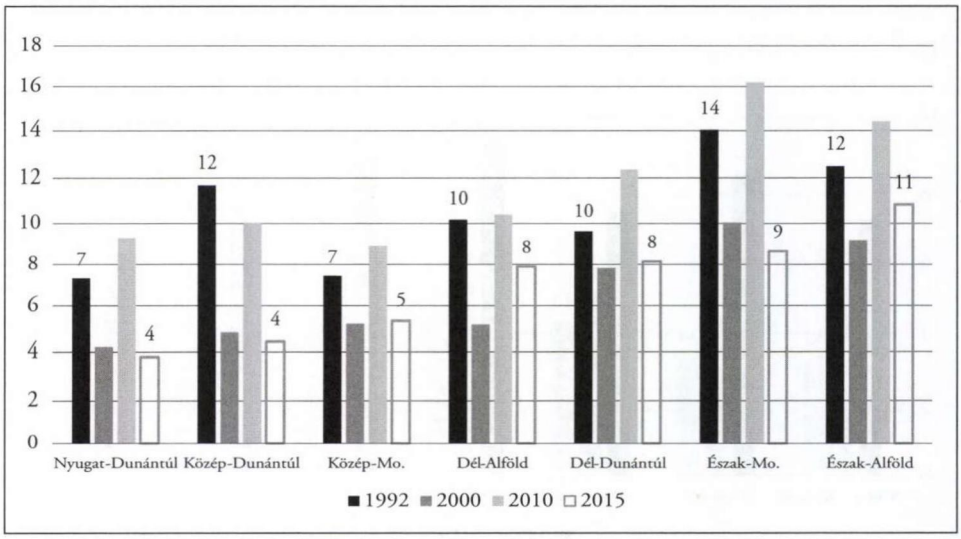
F14. ÁBRA | Csecsemőhalandóság ezer élveszülöttre, régiók szerint, 2001, 2010, 2015

Forrás | KSH STADAT 6.1.5. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd007.html.



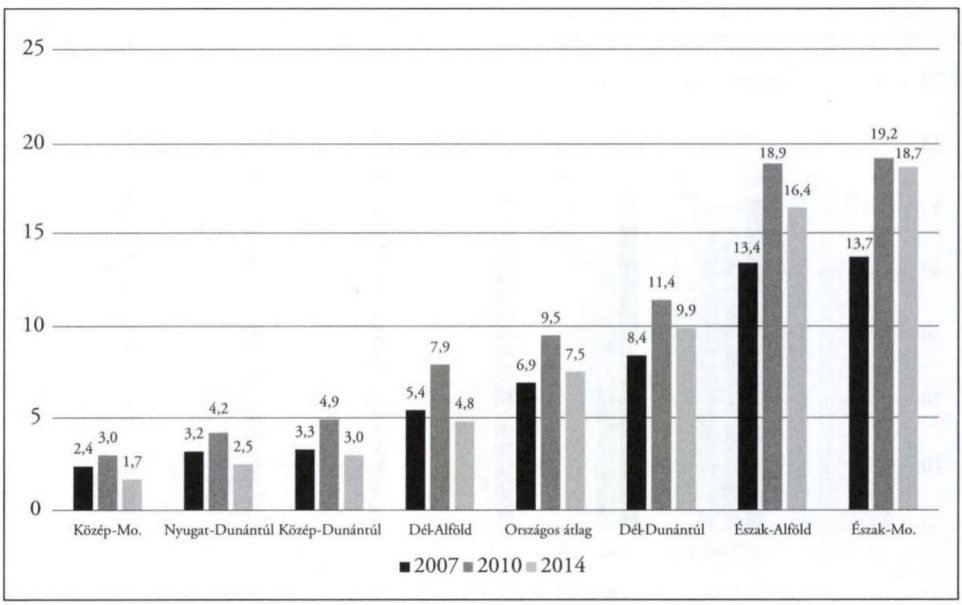
F15. ÁBRA | Foglalkoztatási ráta régiók szerint, 15–74 évesek, 1992, 2000, 2010, 2015

Forrás | KSH STADAT 5.1.9. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qlf009a.html.



F16. ÁBRA | Munkanélküliségi ráta régiók szerint, 15–74 évesek, 1992, 2000, 2010, 2015

Forrás | KSH STADAT 5.1.12. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_qlf012a.html.



F17. ÁBRA | Halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek és tanulók aránya régiók szerint és az országos átlag, 2007, 2010, 2014, %

Forrás | EDUMAP,
http://edumap.ofi.hu/hu/?id=ac4c07839f717eb7eb908b60e9567a81/2014/table.

4. Szociálpolitikai ellátások, támogatások és szolgáltatások

4.1. GYEREKEK UTÁN JÁRÓ ELLÁTÁSOK, TÁMOGATÁSOK ÉS GYEREKET, CSALÁDOKAT CÉLZÓ SZOLGÁLTATÁSOK

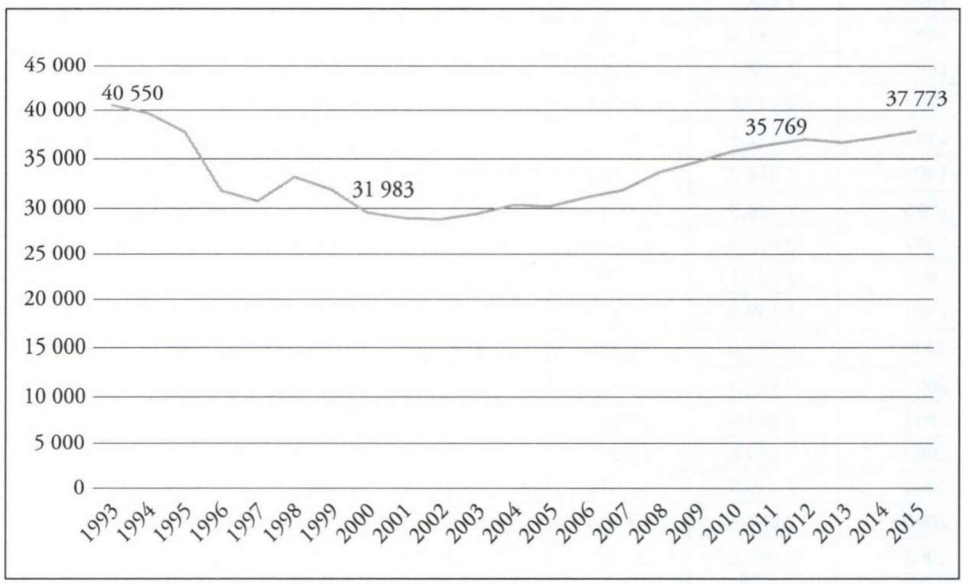
F15. TÁBLÁZAT | Családi pótlék, gyermekgondozási segély, gyermekgondozási díj, igénybevevők havi átlagos száma (ezer fő), egy főre/családra jutó átlagos havi összeg (Ft), 1990–2015

ÉV	CSALÁDI PÓTLÉK		GYERMEKGONDOZÁSI SEGÉLY		GYERMEKGONDOZÁSI DÍJ	
	a részesülő gyermekek havi átlagos száma, ezer fő	egy családra jutó átlag, Ft/hó	az igénybe vevők havi átlagos száma, fő	egy főre jutó átlag, Ft/hó	az igénybe vevők havi átlagos száma, fő	egy főre jutó átlag, Ft/hó
1990	2 498,3	3 539	94,7	3 303	155,0	5 199
1991	2 532,0	4 435	108,9	4 450	150,9	6 637
1992	2 508,5	4 988	113,0	5 213	148,0	8 302
1993	2 443,8	5 707	115,4	5 973	143,0	10 047
1994	2 432,4	5 712	116,4	7 318	135,9	11 499
1995	2 354,0	5 841	117,9	7 958	128,5	13 215
1996	2 186,3	6 041	124,4	9 450	118,4	15 668
1997	2 113,8	7 080	182,2	12 308	56,8	18 660
1998	2 041,1	8 375	234,0	13 721	9,9	28 027
1999	2 139,9	8 463	245,0	15 134	–	–
2000	2 152,6	8 496	192,8	16 602	54,1	31 448
2001	2 115,4	8 617	182,9	17 820	62,9	39 274
2002	2 045,6	10 034	171,8	19 748	70,1	44 901
2003	2 109,6	11 283	167,0	22 145	77,9	48 742
2004	2 103,5	11 971	163,4	24 428	83,7	54 322
2005	2 061,1	12 596	161,4	26 051	87,2	58 676
2006	2 067,0	21 637	166,9	27 432	91,7	63 221
2007	1 997,4	23 031	164,8	28 853	94,0	68 763
2008	2 028,9	24 521	167,0	31 381	94,5	74 518
2009	2 029,8	24 524	174,2	30 716	95,1	78 725
2010	1 993,9	24 442	178,5	30 388	94,7	81 356
2011	1 933,5	24 528	169,7	30 929	87,7	83 959
2012	1 891,4	24 491	168,0	30 640	81,8	91 050

ÉV	CSALÁDI PÓTLÉK		GYERMEKGONDOZÁSI SEGÉLY		GYERMEKGONDOZÁSI DÍJ	
	a részesülő gyermekek havi átlagos száma, ezer fő	egy családra jutó átlag, Ft/hó	az igénybe vevők havi átlagos száma, fő	egy főre jutó átlag, Ft/hó	az igénybe vevők havi átlagos száma, fő	egy főre jutó átlag, Ft/hó
2013	1 841,5	24 257	161,3	30 687	81,2	96 661
2014	1 836,6	23 674	160,3	31 180	83,7	104 547
2015	1 796,7	23 902	163,4	31 883	..	..
2015. havi átlag						
1990. évi reálértéken, Ft		1 982		2 644		8 669*
1990 %-ában, reálértéken		56%		80%		167%

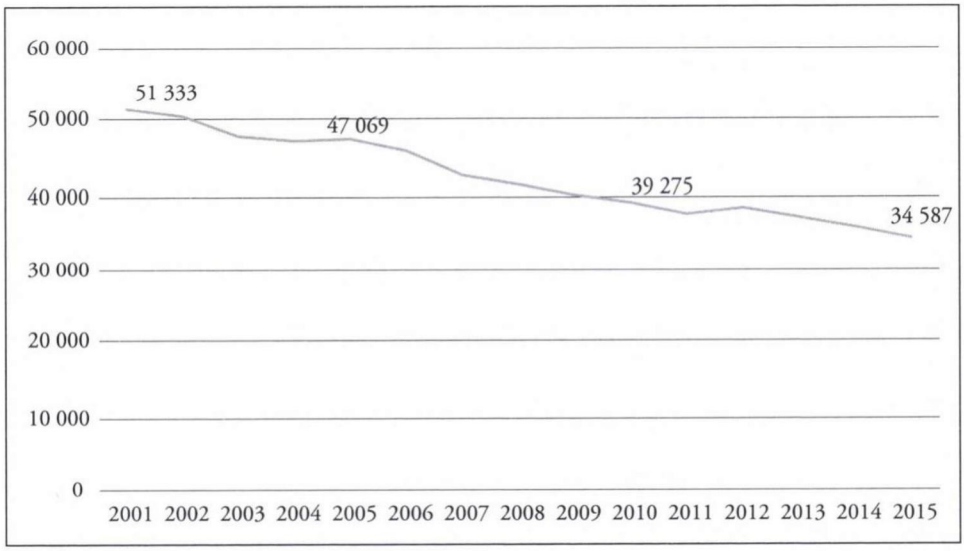
Forrás | KSH STADAT 2.5.5. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp005.html és saját számítások

*2014



F18. ÁBRA | A gyermeknevelési támogatásban részesülő családok havi átlagos száma, 2001–2015

Forrás | KSH STADAT 2.5.6. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp006.html.



F19. ÁBRA | Működő bölcsődébe beíratott gyerekek száma (5. 31-én), 1993–2015, fő /

Forrás | KSH Tájékoztatási adatbázis, http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp.

F16. TÁBLÁZAT | Családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok adatai, 1998–2015

ÉV	CSALÁDSEGÍTŐ SZOLGÁLATOK			GYERMEKJÓLÉTI SZOLGÁLATOK		
	szolgálatot működtető település	ellátásba bevont település	szolgáltatást igénybe vevő	szolgálatot működtető település	ellátásba bevont település	szolgáltatást igénybe vevő gyermek
1998	420	359	246 426	–	–	–
1999	532	700	286 369	1 599	1 248	158 077
2000	635	972	273 948	1 490	1 304	155 904
2001	741	1 114	290 357	1 445	1 540	193 071
2002	780	1 163	310 429	1 587	1 450	206 907
2003	749	1 237	307 345	1 450	1 594	173 844
2004	773	1 389	315 024	1 414	1 502	170 116
2005	779	1 157	330 415	1 219	1 500	130 350
2006	690	1 935	399 117	924	2 099	122 908
2007	655	2 119	462 141	820	2 254	121 539
2008	631	2 224	508 324	765	2 348	126 478
2009	649	2 309	512 881	762	2 360	127 219
2010	652	2 297	465 948	754	2 334	145 377
2011	646	2 327	463 879	759	2 387	151 204
2012	597	2 438	280 758	639	2 514	145 324
2013	582	2 448	436 976	621	2 573	140 843
2014	577	2 407	398 542	612	2 547	139 287
2015	573	2 340	353 038	597	2 432	133 707

Forrás | KSH STADAT 2.5.17. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg003.html.

4.2. AKTÍV KORÚAK ÉS IDŐSKORÚAK PÉNZBELI, SEGÉLYTÍPUSÚ ELLÁTÁSAI ÉS EGYÉB SEGÉLYEK, ELLÁTÁSOK

F17.A. TÁBLÁZAT | Aktív korú regisztrált munkanélküliek: pénzbeli ellátásban, munkaerő-piaci programban részesülők és ellátás nélküliek, ezer fő

ÉV	Munkanélküli ellátott[a]	Szociális ellátásban részesülő[b]	Pályakezdők munkanélküli segélye	Közfoglalkoztatás[c]	Átképzés[c]	Bértámogatás[c]	Egyéb program[c]	Nem részesül támogatásban, nem vesz részt programban	Összesen
1990	42,5	–	–	..	..	..	..	19	61
2000	117,0	140	0	27	25	28	74	107	516
2001	112,0	113	0	29	30	26	37	105	452
2002	105,0	108	–	22	24	21	33	115	427
2003	105,0	110	–	21	23	20	37	125	440
2004	117,0	118	–	17	13	17	29	132	443
2005	126,0	128	–	22	15	21	31	140	482
2006	118,0	113	–	17	12	15	14	146	434
2007	128,0	133	–	19	15	23	7	152	477
2008	120,7[d]	146	–	21	21	25	14	158	506
2009	203,0	152	–	135	14	18	54	215	791
2010	160,0	164	–	165	18	27	40	222	795
2011	123,0	168	–	92	14	20	40	240	696
2012	56,0	186	–	92	15	30	2	281	663
2013	55,0	169	–	150	42[e]	32	4	264	716
2014	59,0	123	–	139	25	18	3	217	583
2015	55,0	111	–	225	6	9	6	169	580

[a] 2005. november 1-je után: álláskeresési ellátott. 2011. szeptember 1-jétől az álláskeresési ellátások rendszere megváltozott.

[b] Csak azok az ellátottak, akik az NFSZ regiszterben szerepelnek. 2004-ig jövedelempótló támogatásban részesülők száma, 2005-től 2008-ig a rendszeres szociális segélyben részesülők száma tartalmazza a kifutó jövedelempótló támogatásban részesülők számát is, 2009-től pedig új támogatási formába, a rendelkezésre állási támogatásba kerültek át nagyobb részben a korábbi szociális ellátottak. Ezt az ellátást 2011. január 1-jétől felváltotta a bérpótló jutattás, majd 2011. szeptember 1-jétől az elnevezés foglalkoztatást helyettesítő támogatásra változott.

[c] 2008-ig az MPA Decentralizált Alaprészéből finanszírozott, 2009-től az MPA, TÁMOP forrásokból finanszírozott létszám. Közjellegű foglalkoztatás: közhasznú munka, közcélú munka, közmunkaprogramok. Bértámogatás: bértámogatás, bérköltség támogatás, pályakezdők munkatapasztalat támogatása, rát-os foglalkoztatási támogatás, részmunkaidős foglalkoztatás, válság miatt munkahelyüket vesztők bértámogatása. Egyéb támogatás: munkahelymegőrző támogatások, vállalkozóvá válás támogatása, utazási költségtérítés, munkahelyteremtés, álláskereső klub.

[d] Az NFSZ-nél 2008-ban bevezetett új számítástechnikai rendszer módszertani változtatást tett lehetővé:

1. Az álláskeresési ellátás különböző típusaiba be- és kilépők számából a szüneteltetésről visszatérő belépők valamint a szüneteltetésre kilépők számának kiszűrését. A szüneteltetés főbb okai a rövid idejű munkavégzés, a gyes, tgyás igénybevétele, képzésben való részvétel.
2. Azon belépő létszám számbavételét a tárgyidőszakot megelőző időszakra, akik részére az álláskeresési ellátás első számfejtése a hiánypótlások miatt húzódott el.

A 2009-hez hasonlítható 2008-as adat 134,1 ezer fő.

[e] 2013-ban az átképzésben részesülők közül 18,1 ezer fő közfoglalkoztatásban és képzésben egyszerre részesül.

Megjegyzés: Minden évben az októberi zárólétszámok. A százalékos adatoknál a regisztráltak és a munkaerőpiaci programokban résztvevők együttes létszáma ≈100,0.

Forrás | NFSZ. F18. táblázat. Jövedelempótló szociális támogatások, támogatásban részesítettek havi átlagos száma (fő), egy főre jutó havi átlagos összeg (Ft), 1995–2014.

F17.B. TÁBLÁZAT | Aktív korú regisztrált munkanélküliek: pénzbeli ellátásban, munkaerő-piaci programban részesülők és ellátás nélküliek, százalékos megoszlás

ÉV	Munkanélküli ellátott[a]	Szociális ellátásban részesülő[b]	Pályakezdők munkanélküli segélye	Közfoglalkoztatás[c]	Átképzés[c]	Bértámogatás[c]	Egyéb program[c]	Nem részesül támogatásban, nem vesz részt programban	Összesen
1990	69,6	n.é.	n.é.	..	..	..	..	30,4	100
2000	22,7	27,1	0	5,2	4,9	5,3	14,2	20,6	100
2001	24,7	25,0	0	6,4	6,6	5,7	8,2	23,3	100
2002	24,6	25,2	–	5,1	5,5	5,0	7,7	27,0	100
2003	23,9	24,9	–	4,8	5,1	4,6	8,3	28,4	100
2004	26,5	26,7	–	3,8	2,8	3,8	6,4	29,9	100
2005	26,1	26,5	–	4,5	3,1	4,3	6,4	29,1	100
2006	27,1	26,0	–	3,8	2,8	3,4	3,2	33,7	100
2007	27,6	28,7	–	2,7	2,3	3,7	2,3	32,7	100
2008	23,8	28,8	–	4,2	4,2	4,9	2,8	31,3	100
2009	25,7	19,2	–	17,1	1,7	2,3	6,8	27,2	100
2010	20,1	20,6	–	20,7	2,2	3,4	5,1	28,0	100
2011	17,6	24,2	–	13,2	2,0	2,9	5,7	34,4	100
2012	8,5	28,0	–	13,9	2,3	4,5	0,3	42,4	100
2013	7,7	23,6	–	20,9	5,9	4,4	0,5	36,9	100
2014	10,0	21,3	–	24,0	4,2	3,1	0,5	37,3	100
2015	9,5	19,1	–	38,8	1,1	1,6	1,0	29,1	100

Megjegyzések és forrás mint F17A.

F18. TÁBLÁZAT | Jövedelempótló szociális támogatások, támogatásban részesítettek havi átlagos száma (fő), egy főre jutó havi átlagos összeg (Ft), 1995–2014

ÉV	TÁMOGATÁSBAN RÉSZESÍTETTEK HAVI ÁTLAGOS SZÁMA				EGY FŐRE JUTÓ HAVI ÁTLAGOS ÖSSZEG, FT			
	Rendszeres szociális segély	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Ápolási díj	Időskorúak járadéka	Rendszeres szociális segély	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Ápolási díj	Időskorúak járadéka
1995	23 507	–	21 687	–	5 827	–	7 480	–
1996	20 729	–	22 231	–	6 424	–	7 944	–
1997	27 000	–	23 748	–	8 306	–	9 241	–
1998	27 713	–	24 488	8 896	9 444	–	11 177	11 651
1999	34 480	–	25 929	8 598	10 588	–	12 492	13 698
2000	47 154	–	26 867	8 116	11 056	–	13 551	14 603
2001	94 780	–	29 379	7 748	13 019	–	15 012	16 312
2002	125 894	–	31 369	7 034	14 650	–	16 969	18 163
2003	138 128	–	33 903	6 679	15 010	–	19 359	19 165
2004	144 853	–	36 057	6 610	15 864	–	21 096	20 315
2005	158 564	–	39 843	6 449	16 991	–	22 994	21 390
2006	160 426	–	47 468	6 462	23 771	–	24 371	24 081
2007	194 779	–	52 096	6 328	25 705	–	25 813	25 638
2008	213 436	–	53 347	6 149	27 347	–	27 231	26 876
2009	71 816	167 287	55 200	6 035	26 817	23 117	27 441	26 677
2010	35 894	174 539	56 853	5 802	26 786	27 574	28 567	27 421
2011	50 647	209 918	57 970	5 907	26 030	25 139	29 415	26 994
2012	38 031	236 609	57 973	6 081	25 305	21 943	29 729	26 679
2013	36 824	212 699	58 179	6 175	25 327	22 781	30 787	27 468
2014	37 598	160 858	62 972	6 598	25 281	22 800	34 210	26 912

Forrás | 1995–1999: KSH Tájékoztatási adatbázis, http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp; 2000–2014: KSH STADAT 2.5.7. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp010b.html.

Megjegyzés: a fogyasztói árindex 1995 és 2014 között 390%, vagyis az árak a táblázatban lefedett időszakban közel négyszeresre emelkedtek.

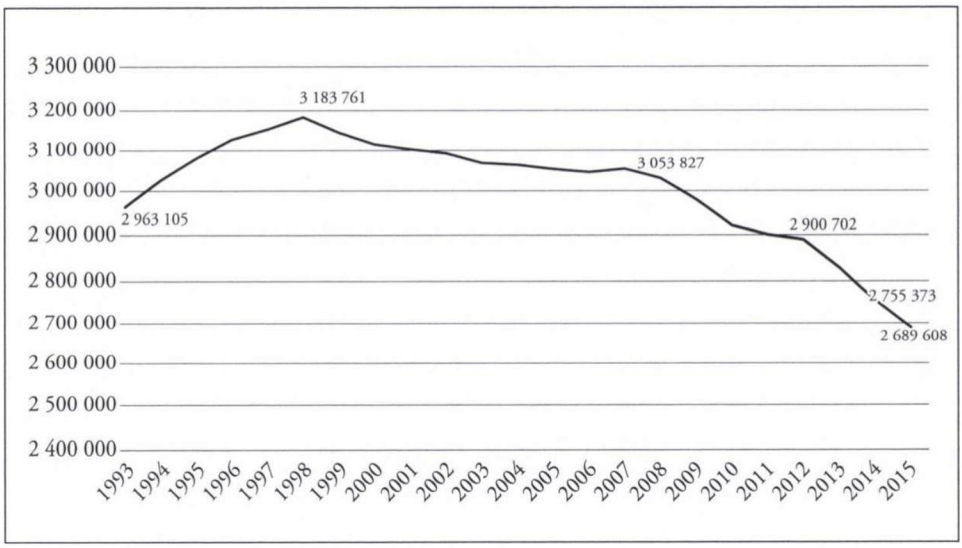
F19. TÁBLÁZAT | Főbb kiadáskompenzáló szociális támogatások, támogatásban részesültek száma (fő), egy főre jutó átlagos összes (Ft), 1995–2014

ÉV	Lakásfenntartási támogatásban részesültek száma (fő)	Lakásfenntartási támogatás egy főre jutó átlagos összege (Ft)	Átmeneti segélyben részesültek száma (fő)	Átmeneti segély egy főre jutó átlagos összege (Ft)	Rendkívüli gyermekvédelmi támogatásban részesültek száma (fő)	Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás egy főre jutó átlagos összege (Ft)	Temetési segélyben részesültek száma (fő)	Temetési segély egy főre jutó átlagos összege (Ft)
1995	234 727	9 934	997 525	5 013	–	–	80 729	5 996
1996	236 559	12 699	1 079 589	5 461	–	–	80 919	7 136
1997	296 280	12 482	1 066 261	5 935	–	–	79 905	8 783
1998	268 721	14 443	745 603	5 910	389 639	5 762	80 304	10 358
1999	211 876	17 248	681 415	6 410	384 051	5 688	77 775	11 175
2000	197 032	18 022	643 366	6 962	432 193	5 978	76 112	12245
2001	183 220	19 577	639 252	7 146	407 232	6 358	70 781	13 469
2002	175 055	21 491	665 406	7 654	395 446	7 100	70 462	14 918
2003	148 232	23 872	600 090	8 034	324 495	7 973	67 126	16 202
2004	196 619	29 334	584 587	9 008	317 969	8 730	62 117	18 054
2005	302 893	39 824	563 481	9 520	305 875	9 355	61 718	19 348
2006	349 088	47 748	514 556	10 245	253 868	9 934	56 569	20 226
2007	343 193	51 894	449 252	10 402	223 080	10 350	53 767	20 988
2008	325 899	50 795	418 126	11 255	194 353	11 353	49 069	21 761
2009	338 894	52 253	442 589	11 808	184 761	11 304	47 386	22 255
2010	361 076	53 408	426 057	12 483	186 912	11 281	44 991	23 051
2011	486 113	41 767	353 259	11 765	152 517	10 400	38 526	23 095
2012	498 931	44 494	341 557	11 482	139 529	9 929	34 920	23 437
2013	454 438	46 400	349 497	12 261	126 663	10 404	31 544	23 961
2014	412 416	47 226	–	–	–	-	–	–

Forrás | 1995–2012: KSH Tájékoztatási adatbázis, http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp;
2013–2014: KSH STADAT 2.5.8. tábla,
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp011b.html.

Megjegyzés: a fogyasztói árindex 1995 és 2014 között 390%, vagyis az árak a táblázatban lefedett időszakban közel négyszeresre emelkedtek.

4.3. NYUGDÍJAK, NYUGDÍJSZERŰ ELLÁTÁSOK



F20. ÁBRA | Nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban, járadékban, egyéb járandóságban részesülők száma összesen, 1993–2015

Forrás | 1993–2010: KSH Tájékoztatási adatbázis, http://statinfo.ksh.hu/Statinfo/haViewer.jsp; 2011–2015: KSH STADAT 2.5.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp001.html.

F20. TÁBLÁZAT | Nyugdíjak, ellátások, járadékok és egyéb járandóságok, sajátjogú nyugdíjak adatai, 2000–2015

Év	NYUGDÍJAK, ELLÁTÁSOK, JÁRADÉKOK ÉS EGYÉB JÁRANDÓSÁGOK						SAJÁTJOGÚ NYUGDÍJASOK	
	AZ ELLÁTÁSBAN RÉSZESÜLŐK		AZ ELLÁTÁSOKRA FORDÍTOTT KIADÁS		EGY ELLÁTOTTRA JUTÓ			
	átlagos létszáma, ezer fő	a népesség százalékában	milliárd Ft	a GDP %-ában	havi nominál összeg, Ft	ellátmány a nettó nominális átlagkereset százalékában	létszáma, ezer fő	egy főre jutó átlagos teljes ellátás, Ft/hó
2000	3 104	30,4	1 228,5	9,2	32 986	59,1	2 461	39 380
2001	3 084	30,3	1 420,1	9,2	38 374	59,1	2 465	45 519
2002	3 070	30,2	1 696,3	9,7	44 446	57,3	2 465	52 350
2003	3 056	30,2	1 849,2	9,7	50 428	56,8	2 453	57 847
2004	3 041	30,1	2 052,7	9,8	56 244	60,0	2 461	63 477
2005	3 036	30,1	2 294,5	10,2	62 978	61,1	2 474	67 993
2006	3 028	30,0	2 510,3	10,4	69 088	62,3	2 489	73 748
2007	3 025	30,1	2 769,3	10,8	76 293	66,8	2 523	81 919
2008	3 027	30,2	3 062,6	11,3	84 306	69,1	2 525	87 247
2009	2 989	29,8	2 991,1	11,4	83 393	67,2	2 496	92 422
2010	2 937	29,3	3 043,8	11,3	86 361	65,1	2 463	97 259
2011	2 901	29,1	3 177,7	11,3	91 292	64,7	1 985	104 253
2012	2 890	29,1	3 349,7	11,7	96 600	67,0	2 013	112 593
2013	2 829	28,6	3 469,3	11,5	102 198	67,6	2 041	115 727
2014	2 755	27,9	3 478,3	10,8	105 197	67,6	2 023	118 439
2015	2 690	27,3	3 502,4	10,4	108 518	66,9	2 015	121 041

Forrás | KSH STADAT 2.5.1. tábla, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsp001.html.

5. Költségvetési kiadások

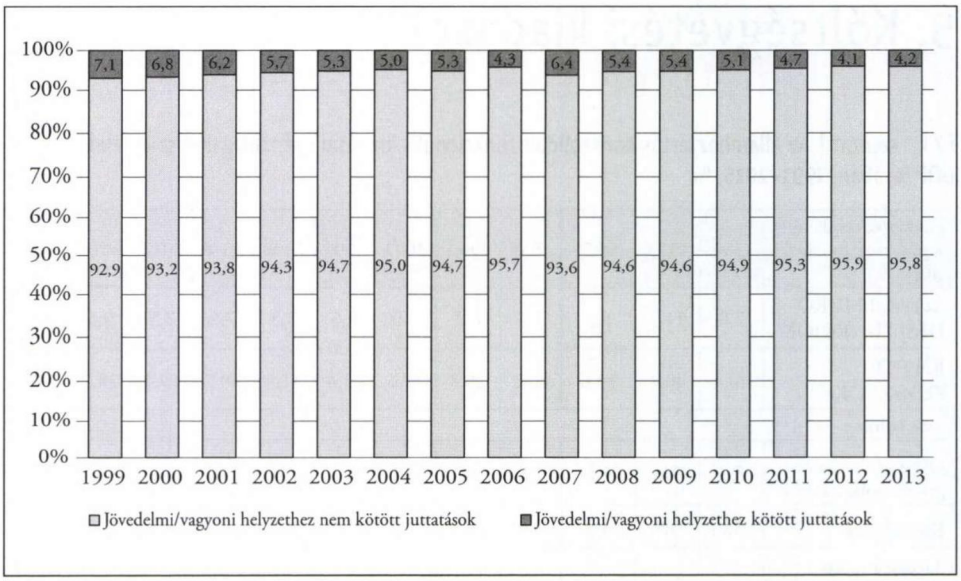
F21. TÁBLÁZAT | Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásai (pénzforgalmi szemléletben) GDP %-ában, 1991–2015, %

Funkciók/tevékenységek, szolgáltatások, ellátások	1991	1993	1995	1998	2000	2003	2005	2008	2010	2012	2014	2015
ÁLLAMI MŰKÖDÉSI FUNKCIÓK	7,8	11,7	6,3	7,4	8,2	7,0	7,6	8,3	7,6	7,5	9,5	8,7
JÓLÉTI FUNKCIÓK	40,4	40,1	33,6	30,2	28,8	29,6	31,4	31,3	30,7	29,2	28,7	29,0
ezen belül:												
Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	7,3	7,5	6,3	5,8	5,7	5,8	6,4	6,0	5,8	5,1	5,4	5,5
Egészségügy	5,6	5,9	4,9	5,0	4,6	4,9	5,2	4,7	4,5	4,3	4,4	4,8
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	20,8	21,8	17,8	15,7	14,9	15,5	16,0	17,4	17,3	16,8	15,7	15,2
ezen belül:												
Nyugellátások	10,5	8,6	8,7	8,3	8,0	8,7	9,1	10,3	10,1	9,4	9,1	8,8
Munkanélküli-ellátások	0,8	2,4	1,2	0,9	0,6	0,4	0,5	0,6	1,1	0,8	0,3	0,2
Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	3,4	3,2	2,3	1,7	1,6	1,7	1,5	2	2,0	1,9	1,6	1,5
Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	4,0	n. a.	1,9	1,4	n. a.	1,7	2,3	1,8	1,7	1,6	1,5	1,6
GAZDASÁGI FUNKCIÓK	6,2	6,3	5,6	5,6	5,6	6,2	6,9	6,7	7,1	7,3	9,6	10,2
ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS	3,7	4,8	9,7	7,9	6,1	4,3	4,1	4,4	4,2	4,3	4,5	3,7
FUNKCIÓBA NEM SOROLHATÓ TÉTELEK	1,9	1,8	1,1	2,6	0,3	0,2	1,0	0,2	0,3	1,3	0,1	0,1

* Előirányzat.

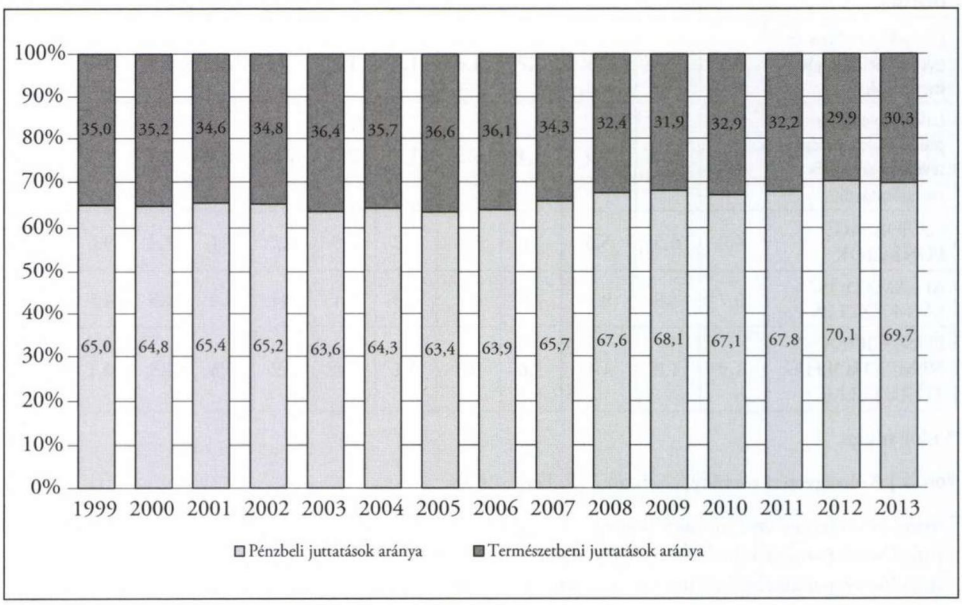
Forrás | Költségvetési törvényjavaslatok,[1] ill. Ferge 2006.

[1] http://www.fergezsuzsa.hu/docs/koltsegvetesi_egyensuly_es_kozfelelosseg.pdf,
http://www.parlament.hu/irom39/04365/adatok/fejezetek/fu__gdp.pdf,
http://www.parlament.hu/irom38/1145/adatok/altindmell/fu__gdp.pdf,
http://www.parlament.hu/irom40/05954/adatok/altindmell/fu__gdp_2.pdf,
http://www.fergezsuzsa.hu/docs/koltsegvetesi_egyensuly_es_kozfelelosseg.pdf,
http://www.parlament.hu/irom38/10380/altind_mell/fu__gdp.pdf,
http://www.parlament.hu/irom39/12002/adatok/altindmell/fu__gdp.pdf,
http://www.parlament.hu/irom37/17290/adatok/altindmell/fu__gdp.pdf,
http://www.parlament.hu/irom38/03578/adatok/altindmell/fu__gdp.pdf.



F21. ÁBRA | A szociális védelem társadalmi juttatásai típusonként: a jövedelmi/vagyoni helyzethez kötött és nem kötött juttatások aránya az összes társadalmi juttatás százalékában, %, 1999–2013

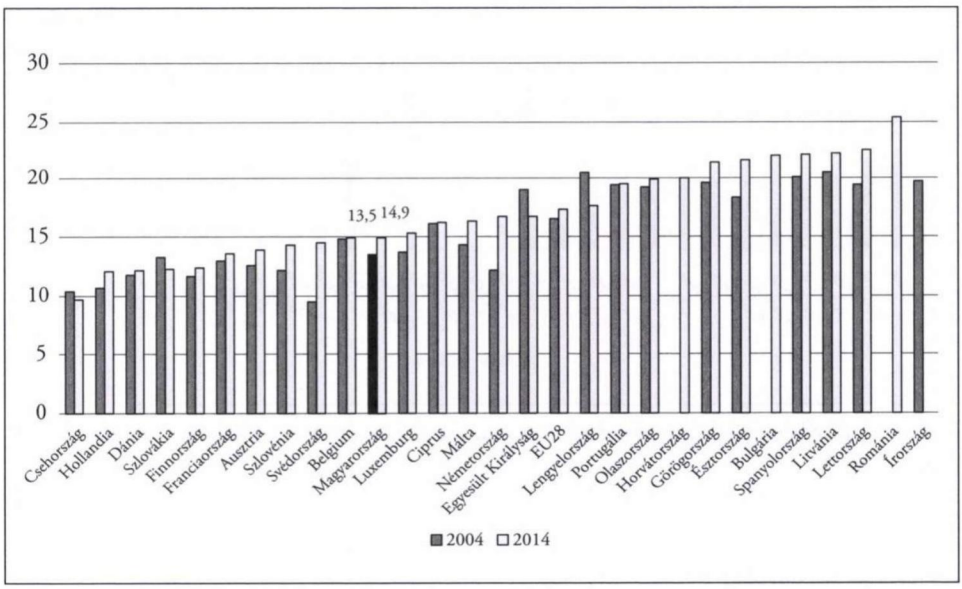
Forrás | KSH STADAT 2.5.20. ábra, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsv002b.html.



F22. ÁBRA | A szociális védelem társadalmi juttatásai típusonként: a pénzbeli és a természetbeni juttatások aránya az összes társadalmi juttatás százalékában, %, 1999–2013

Forrás | KSH STADAT 2.5.20. ábra, http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsv002b.html.

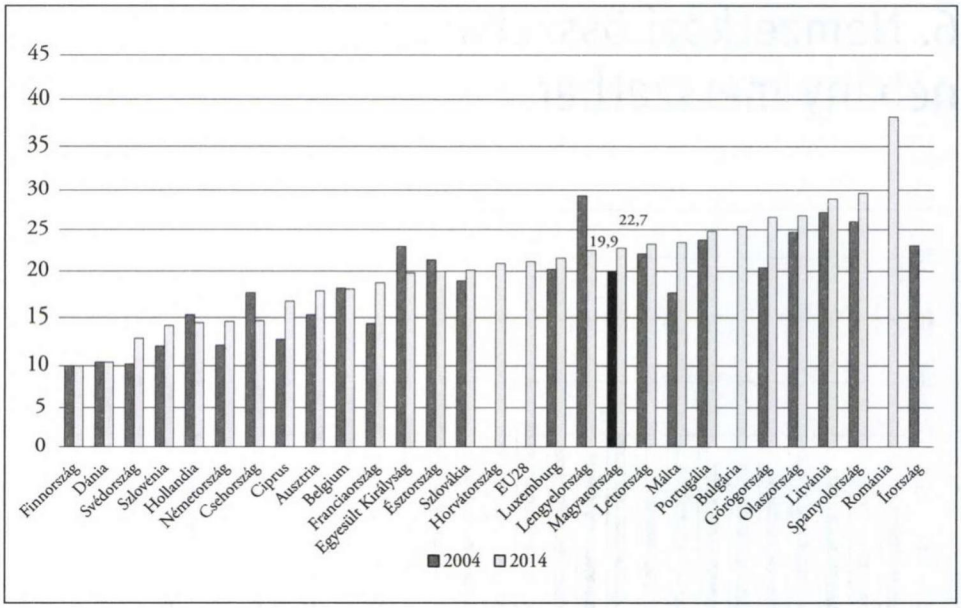
6. Nemzetközi összehasonlítás néhány metszetben



F23. ÁBRA | Jövedelmi szegénységben élők aránya az EU 28 tagállamaiban, teljes népesség, 2004, 2014,* %

*A KSH gyakorlatának megfelelően jövedelmi referenciaév, a szegénységi küszöb a medián jövedelem 60%-a. 2014 szerint sorba rendezve. Bulgáriáról, Horvátországról, Romániáról és az EU28-ról nincs 2004-es, Írországról nincs 2014-es adat.

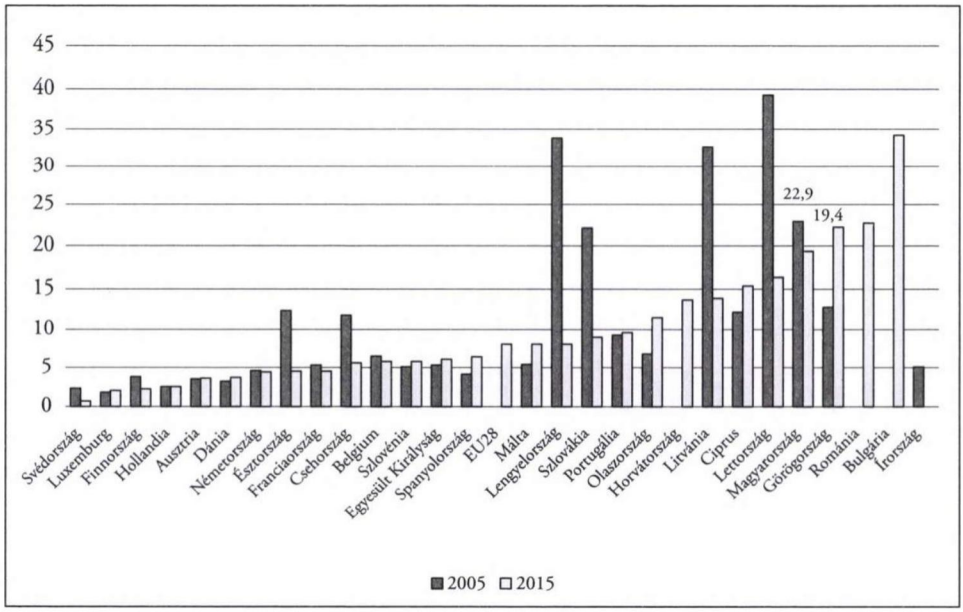
Forrás | EUROSTAT Population and social conditions. Living conditions and welfare. Income distribution and monetary poverty, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.



F24. ÁBRA | Jövedelmi szegénységben élők aránya az EU 28 tagállamaiban, 0–17 éves népesség, 2004, 2014, %

*A KSH gyakorlatának megfelelően jövedelmi referenciaév, a szegénységi küszöb a medián jövedelem 60%-a. 2014 szerint sorba rendezve. Bulgáriáról, Horvátországról, Romániáról és az EU28-ról nincs 2004-es, Írországról nincs 2014-es adat.

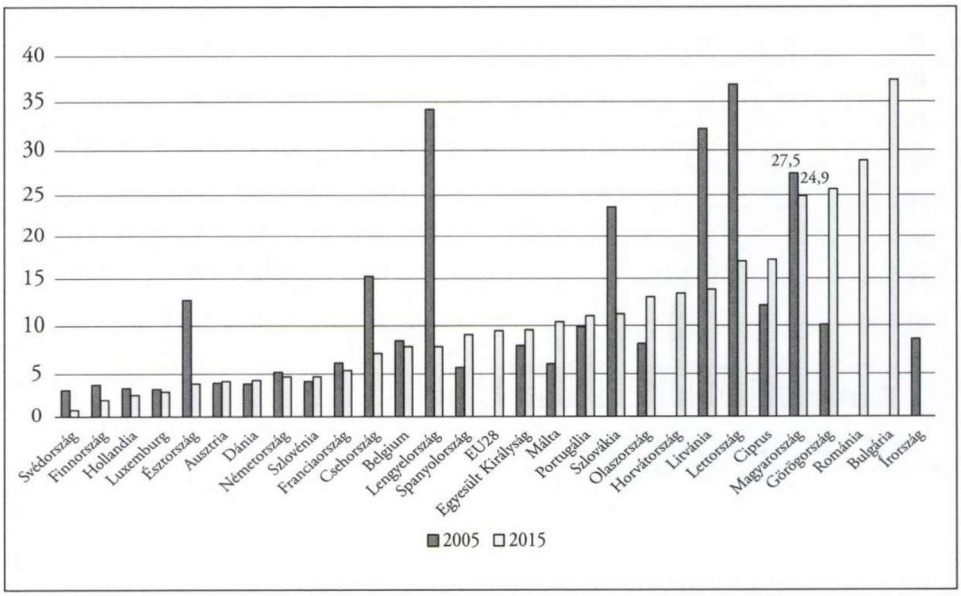
Forrás | EUROSTAT Population and social conditions. Living conditions and welfare. Income distribution and monetary poverty, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.



F25. ÁBRA | Súlyos anyagi deprivációban élők aránya az EU 28 tagállamaiban, teljes népesség, 2005, 2015,* %

*2015 szerint sorba rendezve. Bulgáriáról, Horvátországról, Romániáról és az EU28-ról nincs 2005-ös, Írországról nincs 2015-ös adat.

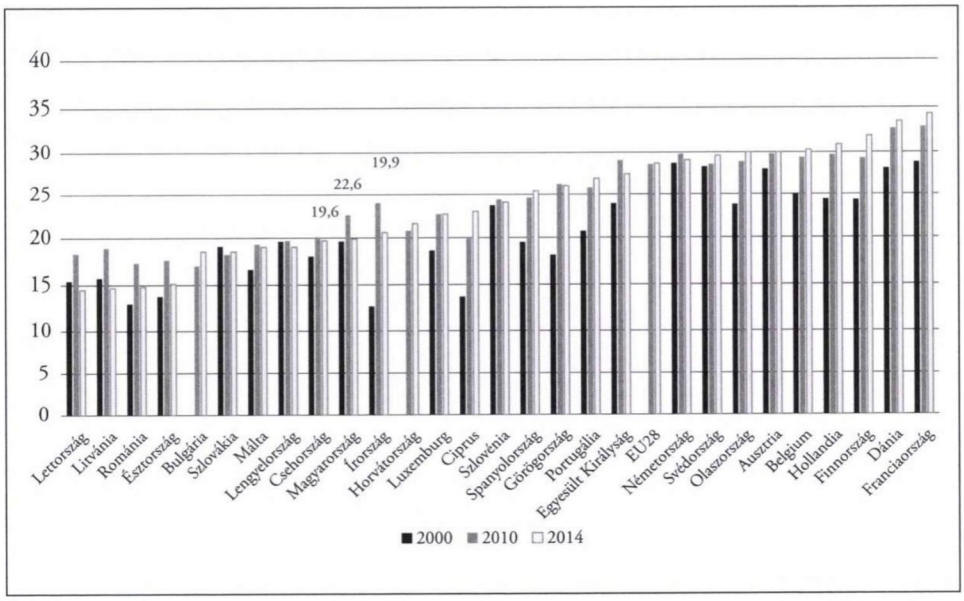
Forrás | EUROSTAT Population and social conditions. Living conditions and welfare. Income distribution and monetary poverty, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.



F26. ÁBRA | Súlyos anyagi deprivációban élők aránya az EU 28 tagállamaiban, 0–17 éves népesség, 2005, 2015,* %

*2015 szerint sorba rendezve. Bulgáriáról, Horvátországról, Romániáról és az EU28-ról nincs 2005-ös, Írországról nincs 2015-ös adat.

Forrás | EUROSTAT Population and social conditions. Living conditions and welfare. Income distribution and monetary poverty, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.



F27. ÁBRA | Az összes társadalmi védelmi kiadás aránya a GDP százalékában az EU 28 tagállamaiban, 2000, 2010, 2014*

* 2014 szerint sorba rendezve. Bulgáriáról, Horvátországról, az EU28-ról nincs 2000-es adat.

Forrás | EUROSTAT. Population and social conditions. Social protection. Social protection expenditure, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

NÉV- ÉS TÁRGYMUTATÓ

A könyv egy értékalapú társadalompolitika keretében világítja meg a szociálpolitika konkrét céljait, elveit és magyar gyakorlatának részleteit. A szociálpolitika céljai között szerepel a piac korlátozása vagy korrigálása a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a gyerekek esélyeinek közelítése, a szükségletek jobb kielégítése érdekében. A cél tehát nemcsak a szegénység enyhítése, hanem mindenki biztonságának erősítése, a kirekesztés gyengítése, a jövő feltételeinek javítása a jövőbe történő beruházásokkal, jobb foglalkoztatással, egészségüggyel és oktatással. A könyv ebben a keretben vizsgál három összefüggő kérdést: milyen célokat követtek az egyes ciklusok kormányainak szociálpolitikai beavatkozásai; összefüggő folyamat-e a 25 év; végül mennyire voltak sikeresek ezek a beavatkozások.

A válaszok nem derűsek. A célok homályosak és ellentmondásosak voltak. Így a szociálpolitika nem alkotott összefüggő rendszert, s az egymást követő kormányok akár ígéretes folyamatokat is megfordítottak. A kimenetek ellentétesek a szociálpolitikai elvárásokkal. Az elmúlt 25 év alatt az egyenlőtlenségek és a szegénység jelentősen nőttek, a jövőbe való humán beruházások – több szakképzett foglalkoztatás, jobb egészségügy és iskola – több kudarcot, mint eredményt hoztak. A 2010 óta tartó politika, a jóléti államot leváltó „munkaalapú állam" tudatosan szembemegy az Európai Unió jóléti modelljével.

4980 Ft
ISBN 978 963 276 283 8

A könyv egy értékalapú társadalompolitika keretében világítja meg a szociálpolitika konkrét céljait, elveit és magyar gyakorlatának részleteit. A szociálpolitika céljai között szerepel a piac korlátozása vagy korrigálása a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a gyerekek esélyeinek közelítése, a szükségletek jobb kielégítése érdekében. A cél tehát nemcsak a szegénység enyhítése, hanem mindenki biztonságának erősítése, a kirekesztés gyengítése, a jövő feltételeinek javítása a jövőbe történő beruházásokkal, jobb foglalkoztatással, egészségüggyel és oktatással. A könyv ebben a keretben vizsgál három összefüggő kérdést: milyen célokat követtek az egyes ciklusok kormányainak szociálpolitikai beavatkozásai; összefüggő folyamat-e a 25 év; végül mennyire voltak sikeresek ezek a beavatkozások.

A válaszok nem derűsek. A célok homályosak és ellentmondásosak voltak. Így a szociálpolitika nem alkotott összefüggő rendszert, s az egymást követő kormányok akár ígéretes folyamatokat is megfordítottak. A kimenetek ellentétesek a szociálpolitikai elvárásokkal. Az elmúlt 25 év alatt az egyenlőtlenségek és a szegénység jelentősen nőttek, a jövőbe való humán beruházások – több szakképzett foglalkoztatás, jobb egészségügy és iskola – több kudarcot, mint eredményt hoztak. A 2010 óta tartó politika, a jóléti államot leváltó „munkaalapú állam" tudatosan szembemegy az Európai Unió jóléti modelljével.

4980 Ft
ISBN 978 963 276 283 8
9 789632 762838